



3 1761 11712849 6

CA1
YC23
-70C16

GOVT



Digitized by the Internet Archive
in 2023 with funding from
University of Toronto

CAI YC 23
-70 C16

Government
Publications

Canada Parliament Senate

Committees

(1)



Report of

The Standing Committee on Foreign Affairs

of

The Senate of Canada

on

CANADA- CARIBBEAN RELATIONS

Chairman

The Honourable John B. Aird, Q.C.

Deputy Chairman

The Honourable Allister Grosart

•

1970

©
QUEEN'S PRINTER FOR CANADA
OTTAWA, 1970

YC23-282/1-0

MEMBERSHIP OF COMMITTEE

(As of June 16, 1970)

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON FOREIGN AFFAIRS

The Honourable John B. Aird, *Chairman*

The Honourable Allister Grosart, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Belisle	Haig	Pearson
Cameron	Hastings	Phillips (<i>Rigaud</i>)
Carter	Laird	Quart
Choquette	Lang	Rattenbury
Connolly (<i>Ottawa West</i>)	Macnaughton	Robichaud
Croll	McElman	Sparrow
Eudes	McLean	Sullivan
Fergusson	Nichol	White
Gouin	O'Leary (<i>Carleton</i>)	Yuzyk—(30)

Ex Officio Members: Flynn and Martin

(Quorum 7)

Notes:

- * The Honourable Senators Thorvaldson, Savoie and Davey served on the Committee during the First Session of the 28th Parliament—Senators Savoie and Davey were replaced by Senators Nichol and Connolly (*Ottawa West*), respectively, during the Second Session.
- ** The Honourable Senator Thorvaldson—deceased August 2, 1969.

ORDERS OF REFERENCE

First Session—28th Parliament (1969)

Extract from the Minutes of the Proceedings of the Senate, Tuesday, November 19th, 1968:

The Senate Committee on Foreign Affairs, composed of thirty members, seven of whom shall constitute a quorum, to which shall be referred on motion all bills, messages, petitions, inquiries, papers, and other matters relating to foreign and commonwealth relations generally, including:

- (i) Treaties and International Agreements.
- (ii) External Trade.
- (iii) Foreign Aid.
- (iv) Defence.
- (v) Immigration.
- (vi) Territorial and Offshore matters.

* * *

Extract from the Minutes of the Proceedings of the Senate, Thursday, December 19th, 1968:

THE SENATE COMMITTEE ON FOREIGN AFFAIRS

The Honourable Senators Aird, Bélisle, Cameron, Carter, Choquette, Croll, Davey, Eudes, Fergusson, *Flynn, Gouin, Grosart, Haig, Hastings, Laird, Lang, Macnaughton, *Martin, McElman, McLean, O'Leary (*Carleton*), Pearson, Phillips (*Rigaud*), Quart, Rattenbury, Robichaud, Savoie, Sparrow, Sullivan, Thorvaldson, White and Yuzyk—(30).

*Ex officio members

* * *

Extract from the Minutes of the Proceedings of the Senate, Tuesday, February 4th, 1969:

With leave of the Senate,

The Honourable Senator Martin, P.C., moved, seconded by the Honourable Senator McDonald:

That the Standing Senate Committee on Foreign Affairs be authorized to examine and report to the Senate from time to time on any matter relating to foreign and Commonwealth affairs generally, on any matter assigned to the said Committee by the Rules of the Senate, and, in particular, without limiting the generality of the foregoing, on any matter concerning the Caribbean area; and

That the said Committee be empowered to engage the services of such counsel and technical, clerical and other personnel as may be required for the foregoing purposes, at such rates of remuneration and reimbursement as the Committee may determine, and to compensate witnesses by reimbursement of travelling and living expenses, if required, in such amount as the Committee may determine.

After debate, and—

The question being put on the motion, it was—

Resolved in the affirmative.

* * *

Extract from the Minutes of Proceedings of the Senate of Canada—Thursday, 13th February, 1969:

With leave of the Senate,

The Honourable Senator McDonald moved, seconded by the Honourable Senator Langlois:

That the Standing Senate Committee on Foreign Affairs and the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs have power to sit during adjournments of the Senate.

After debate, and—

The question being put on the motion, it was—

Resolved in the affirmative.

* * *

Extract from the Minutes of Proceedings of the Senate of Canada—Wednesday, 18th June, 1969:

With leave of the Senate,

The Honourable Senator McDonald moved, seconded by the Honourable Senator Langlois:

That the Standing Senate Committee on Foreign Affairs have power to sit while the Senate is sitting today.

After debate, and—

The question being put on the motion, it was—

Resolved in the affirmative.

* * *

Extract from the Minutes of Proceedings of the Senate of Canada—Thursday, 19th June, 1969:

With leave of the Senate,

The Honourable Senator McDonald moved, seconded by the Honourable Senator Langlois:

That the Standing Senate Committee on Foreign Affairs have power to sit while the Senate is sitting on Wednesday next, 25th June, 1969.

After debate, and—

The question being put on the motion, it was—

Resolved in the affirmative.

Second Session—28th Parliament (1969-70)

Extract from the Minutes of the Proceedings of the Senate, Wednesday, October 29th, 1969:

With leave of the Senate,

The Honourable McDonald moved, seconded by the Honourable Senator Smith:

That the Standing Senate Committee on Foreign Affairs be authorized to examine and report to the Senate from time to time on any matter relating to foreign and Commonwealth affairs generally, on any matter assigned to the said Committee by the Rules of the Senate, and in particular, without limiting the generality of the foregoing, on any matter concerning the Caribbean area;

That the said Committee be empowered to engage the services of such counsel and technical, clerical and other personnel as may be required for the foregoing purposes, at such rates of remuneration and reimbursement as the Committee may determine, and to compensate witnesses by reimbursement of travelling and living expenses, if required, in such amount as the Committee may determine; and

That the papers and evidence received and taken on the subject in the preceding session be referred to the Committee.

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.

* * *

Extract from the Minutes of the Proceedings of the Senate, October 30, 1969:

With leave of the Senate,

The Honourable Senator McDonald moved, seconded by the Honourable Senator Gouin:

That the name of the Honourable Senator Nichol be substituted for that of the Honourable Senator Savoie on the list of Senators serving on the Standing Senate Committee on Foreign Affairs.

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.

* * *

Extract from the Minutes of the Proceedings of the Senate, November 18, 1969:

With leave of the Senate,

The Honourable Senator McDonald moved, seconded by the Honourable Senator Smith:

That the name of the Honourable Senator Connolly (*Ottawa West*) be substituted for that of the Honourable Senator Davey on the list of Senators serving on the Standing Senate Committee on Foreign Affairs.

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.

* * *

Extract from the Minutes of the Proceedings of the Senate, Wednesday, February 18th, 1970.

With leave of the Senate,

The Honourable Senator McDonald moved, seconded by the Honourable Senator Bourget, P.C.:

That the Standing Senate Committee on Foreign Affairs have power to sit during adjournments of the Senate.

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.

ROBERT FORTIER,
Clerk of the Senate.

REPORT
of the
SENATE COMMITTEE ON FOREIGN AFFAIRS
Respecting
CANADIAN RELATIONS WITH THE CARIBBEAN AREA

TABLE OF CONTENTS

	Pages
Foreword	
A Summary of Conclusions and Recommendations	xiii – xxiii
I Introduction	1 – 2
II The Caribbean Area in Canadian Foreign Policy	3 – 7
III Canadian Government Machinery	9 – 12
IV Trade Relations	13 – 21
V Development Assistance	23 – 34
VI Private Investment	35 – 40
VII The Work of Voluntary Agencies	41 – 42
VIII Immigration	43 – 45
IX Tourism	47 – 49
X Transport and Communications	51 – 52
Appendices:	
A. A List of Witnesses Heard by the Committee	53 – 54
B. Basic Trade Statistics	55 – 56
C. Canadian Imports of Bananas and Citrus Products	57 – 58
D. Comments on Traditional Canadian Exports	59 – 60
E. Immigration Statistics	61 – 62

FOREWORD

Under its Terms of Reference of February 4th, 1969, the Committee on Foreign Affairs has undertaken an extensive study of Canadian relations with the Caribbean area.

This Report of the Committee's findings is based closely on the testimony received at the hearings held during the First and Second Sessions of the Twenty-eighth Parliament. The Report should be read in conjunction with the accumulated *Proceedings* of those hearings. The dates of meetings and witnesses heard are listed in *Appendix "A"* of this Report. An Index to these Proceedings will be included in issue No. 12 of the Committee's printed *Proceedings* for this session.

The Committee wishes to record here its thanks to its witnesses, and to the many other individuals and organizations whose assistance and co-operation have made a major contribution to this inquiry.

STANDING SENATE COMMITTEE ON FOREIGN AFFAIRS

FINAL REPORT ON CANADA-CARIBBEAN RELATIONS

A Summary of Conclusions and Recommendations

In retrospect, it is evident that the 1966 Commonwealth Caribbean-Canada Heads of Government Conference embodied the hope of “partnership in development”, three years before the Pearson Commission brought that phrase into general use. In many ways the countries participating in that Conference had a unique opportunity to realize the ideal of partnership, and yet the subsequent experience has been on the whole disappointing.

On many fronts there has been tangible and encouraging progress, but it is unmistakably clear that the full and frank exchange of views essential to real partnership has not been achieved. This general diagnosis leads directly to the Committee’s most fundamental overall recommendation. The expectations of 1966 can still be realized and the Canada-Caribbean partnership can function if all concerned now show a readiness to continue the kind of close consultation initiated at that time.

Unquestionably, there are important difficulties and complications involved, but the Committee remains convinced that a policy of close and continuing consultation is not only feasible, but is essential to a concentrated Canadian effort to assist the countries of the area in their development.

General

1. The Senate Committee concludes that Canadian policy toward the Commonwealth Caribbean has lacked consistency. Canada should decide to manifest special concern for the area and such a policy would be valid, valuable and in the best interest of all concerned. There is now an urgent need for a clear determination by the Canadian Government of its future strategy toward the area.

A Policy of
Special
Concern

The Committee recommends that Canadian policy, while placing increased value on relations with all countries of the area, continue to reflect this country’s special links with the Commonwealth countries of the region.

- | | |
|-------------------------|---|
| The Need for Dialogue | 2. A consistent policy of special concern implies a partnership that can only be maintained through continuous consultation and co-operative planning. Paternalism and unilateral decisions and actions must be avoided at all costs. |
| Round-table Discussions | 3. The time has come to resume multilateral discussions at the political level between Canada and the Commonwealth Caribbean countries. This would allow the participants to follow up on the projects undertaken at the 1966 Conference, engage in frank exchanges on current issues, and set directions for the future. The Canadian Government should, therefore, discuss with the Commonwealth Caribbean Governments the re-convening of a conference at either the Heads-of-Government or Ministerial level. |
| Diversity of Area | 4. Canadian policy must recognize and respect the distinct character and diverse aspirations of the countries and territories in the Commonwealth Caribbean. Canadian encouragement of regional co-operation must therefore be undertaken with great care, so as not to infringe upon the sovereignty of self-determination of the countries concerned. |
| Constitutional Links | 5. The possibility of constitutional links between Canada and the countries of the Caribbean area should be re-appraised by the Canadian Government. This prospect now seems remote, but the Canadian Government should be prepared to discuss proposals for closer economic and political association between Canada and countries of the area. |
| Unrest and Hostility | 6. In view of the distinct trends within the area Canada can expect continuing, and even growing criticism and hostility from some sectors of opinion in the Caribbean. Persistent efforts will be required to keep this situation in perspective and forestall excessive reactions on the part of the Canadian public or other damaging effects on good mutual relations. It is important to demonstrate that Canada, while interested in stability in the Caribbean, is not committed to the status quo and recognizes the case for progressive change. |

Canadian Government Machinery

- | | |
|-------------------------|--|
| A Higher Priority | 1. The Senate Committee has concluded that a consistent policy of special concern will require more sustained attention and improved administrative arrangements by all departments and agencies primarily concerned with Caribbean relations. The development needs of the area must be a constant guiding consideration in the formulation and application of all relevant policies. |
| Co-ordination of Policy | 2. There is urgent need for improved co-ordination of the policies and actions of various departments bearing on Canada-Caribbean relations. One department should be charged with clear responsibility for co- |

ordination. The inter-departmental committee on Canada-Commonwealth Caribbean relations should be given a clear and precise mandate to maintain a continuing overview of current and long-term issues. It must meet regularly and more frequently.

3. There are important advantages to be gained from a re-allocation of responsibilities within individual departments so that relations with the Commonwealth Caribbean countries would be handled on a regional, hemispheric basis rather than under the general Commonwealth jurisdiction. The Committee has been encouraged by the recent re-organization of the Department of Industry, Trade and Commerce to effect this change.

The Hemispheric Framework

4. Effective Canadian representation in the Caribbean area must be given higher priority than it has so far received. Decisions regarding representational services should take account of the important impact of tourism and investment activity on the volume of official business. As soon as budgetary considerations permit, the Canadian Government should establish a mission in Barbados and re-open a mission in the Dominican Republic. Steps should also be taken to improve the arrangements for Canadian representation in the "Little Seven".

Criteria for Representational Services

5. The quality of Canadian representation in the Caribbean area will have a crucial impact on future Canada-Caribbean relations. All departments should therefore up-grade the degree of importance of Caribbean postings, including technical assistance and other short-term appointments, to reflect the challenging and sensitive nature of the tasks.

Staff and Postings

Trade Relations

1. The Senate Committee has concluded that, despite inevitable changes in the traditional pattern of Canada-Caribbean trade, there is scope for beneficial expansion in the two-way flow. A planned programme of multilateral co-operation and action will be required to reverse the present trend which involves a decline in mutual trade relative to both Canadian and Caribbean total trade.

The Level of Trade

2. Any strategy of Canadian assistance for the long-term development of the Caribbean should emphasize Caribbean export potential. The Canadian Government can render much more assistance in overcoming both official and non-official obstacles to increased Canadian imports from the region.

Commonwealth Caribbean Exports to Canada

3. The Canadian Government should suggest the establishment of a joint Canada-Caribbean marketing agency to be funded initially as required by Canada. Such an agency could conduct market surveys, establish distribution contracts, advertize and generally promote com-

Marketing Assistance

plementary two-way trade. This could be a relatively low cost assistance project yielding substantial and lasting results for the Caribbean countries. By selecting promising export products, (examples at this time would include bananas, rum, and certain citrus products), the agency could have a highly beneficial impact.

**Sugar
Exports**

4. Serious misunderstandings have recently arisen, due in part to the manner in which the 1966 tariff-rebate assistance scheme for sugar was withdrawn. Full understanding of this step by the sugar-producing countries involved does not appear to have been established. In future, full consultation, on a political level, should precede any major change in Canadian policies involving Caribbean countries.

The agricultural assistance fund, which replaces the rebate scheme, can be of great benefit if it is managed on a basis of close co-operation. It is important that there be no net loss of benefit to sugar-producing countries.

Canada should take full account of the dilemma of the sugar-producing countries and recognize the difficulties involved in diversification efforts. Buying Caribbean sugar at prices below the cost of production obviously does not engender good will.

**Rum
Exports**

5. The excellent and highly competitive rums of the Commonwealth Caribbean should receive as much assistance as possible in the Canadian market. The 1966 agreement to implement labelling regulations went into effect on July 1st, 1969, but does not appear to have led to any dramatic increase in imports. The Committee recommends that the Canadian Government re-assess the effectiveness of this measure and that the mutual advantages to Canada and the Caribbean countries concerned be discussed at the ministerial level with the respective Canadian provinces.

**Manufactures
and Semi-
manufactures**

6. Increased Canadian investment, under the appropriate conditions, would provide not only capital but much needed managerial and marketing expertise for secondary export industries in the Caribbean. Such export enterprises should be, where possible, labour-intensive and preferably jointly undertaken with local investors. The provision of incentives to such industries should be a main priority of the new Regional Development Bank and the Canadian assistance programme.

**Canadian
Exports**

7. In general Canadian exporters have not kept pace with their competitors in responding to the growing and changing import needs of the Caribbean countries. Most traditional exports (except wheat and flour) have remained fairly constant but much more concerted effort

will be required to maintain a balanced Canadian share of the overall Caribbean market.

8. The export-insurance and export-financing operations of the Export Development Corporation should have a more important and increasing impact on the present and future flow of competitive Canadian exports to the Caribbean. The 1969 changes should permit expanded and more dynamic activity by the E.D.C. Export Promotion Activities

9. The possibility of a Commonwealth Caribbean-Canada Free Trade Area, which was discussed at the 1966 Conference, has now been studied in a report commissioned by the Canadian Government. The report, while inconclusive in some aspects, indicates a limited potential for such a scheme. If Commonwealth Caribbean governments express interest in further exploration of this subject, the report will form a useful basis for discussion. A Free Trade Area with Canada

Development Assistance

1. The Senate Committee notes that the Commonwealth Caribbean is currently the area of highest per capita allocation of Canadian development assistance funds—an important recognition of the region's "special status" in Canadian external policy. Caribbean Priority

The Canadian Government should continue the present intensive concentration of C.I.D.A. funds in the Commonwealth Caribbean. There is also great scope for new forms of assistance appropriate to the present needs of the region.

2. All Canadian assistance policies should be based on a recognition of the predominance of self-generated resources in development efforts. Canada's supporting role can be made much more effective by co-ordination and harmonization of Government policies in several departments which can vitally affect development prospects. Self-help and Co-ordination

3. The present C.I.D.A. policy of special concentration in the smaller islands of the Eastern Caribbean is well-founded. The five-year planning principle in this programme is also a step in the right direction, but the Committee is concerned about too great a reliance on the development of tourism. The programme should remain flexible, and C.I.D.A. should respond favourably to requests for increased assistance to the agricultural sector. Programme in Eastern Caribbean

- Encouragement of Caribbean Co-operation**
4. The Committee recommends continuing support of projects and programmes leading to regional co-operation and integration. The present assistance to the University of the West Indies and the Regional Development Bank is highly effective for this purpose. All co-operative projects must proceed, however, at the pace agreed upon by the governments of the area and no regional institution should become too dependent on outside support.
- General Assistance Policies**
5. The Senate Committee recommends the following changes in Canadian assistance policies to increase the effectiveness of the aid and improve the climate of Canada-Caribbean relations:
- (a) "Programme" assistance—Direct financial support of the development programmes of the Caribbean countries in order to eliminate a number of inefficiencies and frustrations, and as an important and effective demonstration of confidence and partnership by Canada.
- (b) "Tying" of aid—A continued policy of "untying" aid which is in the best long-term interests of all concerned and would be greatly welcomed by the Caribbean governments.
- C.I.D.A. should also explore the possibility for permitting "tied" aid funds to be utilized for procurement in other developing countries. Within the Caribbean region this could have an important impact on industrial development and economic integration.
- (c) Local Costs—Further liberalization of the Canadian policy on the payment of "local costs" to take account of "indirect foreign exchange costs" (e.g., the cost of imported components), and to exclude shipping costs from the "local" component.
- Future Assistance Planning**
6. Future Canadian assistance should concentrate more on direct development of appropriate export sectors of the Caribbean economies. The marketing agency proposed in section 3 of "Trade Relations" above, could be a highly effective vehicle for such assistance. At the same time, Canada's technical assistance in the area should increasingly stress business and public administration, with flexible schemes for relevant extension work and on-the-job training.
- A "Canadian Overseas Development Corporation"**
7. A "Canadian Overseas Development Corporation" might be able to play an important part in stimulating local activity in the private sector in the Caribbean, complementing Canada's present bilateral assistance and the work of the Regional Development Bank. The possible establishment of such a corporation merits further study by the Canadian Government.

8. The Report's sections on "Tourism", "Immigration", "Private Investment", and "The Work of Voluntary Agencies" contain specific recommendations for assistance measures in those fields.

Other
Assistance
Policies

Private Investment

1. The Senate Committee is convinced that Canadian private investment has contributed substantially to Caribbean development. It has been encouraged by the governments of the area and welcomed by the vast majority of their people. As in Canada, however, there have been basic changes in the conditions under which outside investment is expected to operate. There is an urgent need for increased awareness of these changing conditions if Canadian investment is to continue to play a useful role in Caribbean development and to have a beneficial effect on Canada-Caribbean relations.

Place in
Canada-
Caribbean
Relations

2. The Canadian Government should give vigorous encouragement to Canadian investors who are sensitive to the needs and conditions of the area.

Canadian
Government
Co-operation

The new investment-insurance operation of the Export Development Corporation should help to increase productive investment and can serve to encourage appropriate corporate policies. The Corporation's advocacy of joint ventures with local investors is an example of the kind of progressive action required.

Within C.I.D.A., the Committee recommends that the Business and Industry Division assume an expanding role as a "clearing house" for information on investment opportunities in developing countries. C.I.D.A.'s work in infrastructural and pre-investment assistance provides vital "seed money" for activity in the private sector. Canada should continue to provide this kind of help, which is likely to be increasingly requested by Caribbean governments.

3. Because of the intrinsic involvement of Canada's national interests and reputation, the Committee believes that Canadian Government policy should take full account of the location and extent of Canadian private investment in the Caribbean. The Committee has been surprised to learn as a result of exhaustive research that some information on Canadian private investment is collected and collated by the Dominion Bureau of Statistics, but that the existence of even this material is not apparently known within the policy-making departments. This data is essential to an overview of Canadian involvement, and to the accurate

Information
on Private
Investment

planning of official development assistance and representational services. Personnel within these departments should be made aware of this information and should have access to it when required.

**Local
Participation**

4. It is vital that Canadian investors recognize and accept the growing local interest in ownership of Caribbean resources and industry. With regard to existing investment, some Canadian firms have initiated the policy of local sales of shares with very encouraging results. Share-purchase plans for employees will be a very useful vehicle in this endeavour.

In future investments, demand for larger local participation can be expected and there will be increasing emphasis on joint ventures and management contracts. If Canadian investors can adapt satisfactorily to these new conditions, they will continue to operate profitably and make an even more useful contribution to the Caribbean economies.

**Extending
the Benefits
of Resources**

5. The countries of the area are firmly committed to phasing out their current level of dependence on raw materials production and gaining a greater share of the economic benefits from the end-products of Caribbean resources. The primary Canadian involvement in a resource industry is in bauxite and alumina. While the Canadian company's record is considered relatively good, growing local pressure can be expected for increased processing of the materials within the area.

**Financial
Institutions**

6. The other main sector of Canadian corporate activity, financial institutions, is an intrinsically sensitive one. It will be increasingly important for these firms to continue policies of encouraging local equity participation and developing local personnel resources. They will also be required to meet growing demands that their operations be closely geared to the development needs of the Caribbean communities.

**Economic
"Spillovers"**

7. All Canadian investors in the Caribbean must become increasingly conscious of the need to stimulate ancillary economic activity by maximizing local purchases of goods and services. There is a pressing need for more local benefits from the tourist industry and manufacturing enterprises.

**Personnel
Policies**

8. All companies operating in the Caribbean should recognize the need to recruit locally for staff positions at all levels. Canadian com-

panies should not only adhere to the requirements of local governments, but can greatly increase the effectiveness of their operations by energetically recruiting local personnel, particularly for managerial and supervisory positions. The practice of recruiting Commonwealth Caribbean students and other expatriates in Canada is an excellent one which should be expanded.

The Work of Voluntary Agencies

1. The Senate Committee considers that the “matching grants” provided to voluntary agencies, through C.I.D.A.’s Special Programs Division, have been a very effective use of official development assistance funds in the Caribbean. The programme should be expanded further and, in certain circumstances, C.I.D.A. could legitimately contribute an even larger proportion of project costs.

Canadian
Government
Assistance

Immigration

1. The Senate Committee has noted the large increases in Caribbean immigration and has been encouraged by the fact that recent changes in Canadian immigration policy have removed former sources of friction.

Immigration
and Canada-
Caribbean
Relations

2. The seasonal movement of farm workers to Canada since 1967 has been very useful in providing short-term employment to several thousand workers from Commonwealth Caribbean countries. The arrangement appears to have been satisfactory to all concerned, and further growth in this and similar plans should be encouraged.

Agricultural
Workers’
Plan

3. The question of the “brain drain” from the Caribbean, which is recognized as one of the area’s main problems, has been one of the major concerns of the Committee. While it has concluded that the main responsibility for alleviating this problem must remain with the home countries of skilled immigrants, the Committee strongly recommends that the Canadian Government co-operate in all such efforts.

Immigration
and the
“Brain
Drain”

4. The initiatives being taken by C.I.D.A. to reduce the immigration of Caribbean students brought to Canadian institutions are very useful. By providing scholarships for study at the University of the West Indies, particularly at the undergraduate level, equally effective help is provided at lower cost, without inducing emigration. The Committee was encouraged by the improvement in the proportion of Caribbean students returning to work in their home countries. The recruiting programmes of companies active in the area help to bring back students and other expatriates, and the Committee recommends that the Department of Manpower and Immigration offer all possible assistance with this recruiting.

Educational
Assistance

Tourism

Social and Economic Effects

1. While recognizing the crucial importance of the tourist industry to many Caribbean countries, the Senate Committee has become concerned about the overall impact of tourism on those countries and on Canada-Caribbean relations in general.

Evidence given before the Committee indicated that tourism has had a number of undesirable social side-effects without necessarily bringing all the expected economic benefits. The Committee recognizes that the responsibility for solving these problems rests primarily with the local governments, but has several specific proposals to make.

Economic Side Benefits

2. If the tourist industry is to have any broad and lasting impact, many more of its material requirements, from consumables to construction materials, must be procured locally, rather than imported (as is now the general rule). While this will involve mainly local government action in encouraging local production and purchasing and in educating tourists about local products, Canada could assist significantly by directing more of its assistance to production related to tourism,, and by adopting co-operative policies in other fields.

Duty-Free Exemption for Canadian Tourists

3. The possibility of enlarged duty-free exemptions for Canadian tourists returning from the Caribbean was discussed at the 1966 Conference. While acknowledging the merit of the Canadian Government's reservations about discriminatory measures of this kind, the Senate Committee considers that it would be desirable to extend especially favourable treatment to developing countries in general. The Committee recommends that special consideration be given to this proposal, which could be of great immediate benefit to developing areas such as the Caribbean.

Transport and Communications

General Progress

1. The Senate Committee has been encouraged by the progress made on a number of issues relating to transport and communications since the 1966 Conference and considers that this sector will continue to be an important focus for Canadian development assistance to the Caribbean.

Canada-Caribbean Transportation

2. The question of direct Canada-Caribbean shipping, a concern of the 1966 Conference, has been examined in some depth by the Committee. Because of its crucial relationship to trade possibilities, the Committee believes that the whole question of direct transportation could be discussed very usefully in new multilateral talks with the Caribbean governments

While such discussions could deal with the shipping study prepared by the Canadian Government, they should also emphasize the potential for air-freight services. The prospects for all forms of air transportation between Canada and the Caribbean will improve rapidly as innovation proceeds in the field.

I INTRODUCTION

The Committee's decision to embark on a close and full study of Canadian relations with the Caribbean area was based on the belief that the region has a special importance and significance to Canada. As the Caribbean was not one of the areas to be given particular attention in the Government's foreign policy review, the Committee felt that there was need for a separate study of trends in the relationship. Subsequent events have demonstrated that the study was a timely one, with changes of great significance for Canada underway in the region.

The Committee's approach to the inquiry was conceived within the framework of Canada's traditional concern for the area's problems and development prospects. The first phase of the programme was therefore devoted to a number of hearings with expert witnesses on the Caribbean area, who focussed on different aspects of the current situation and future trends in several countries and territories. In the second phase, the Committee concentrated on the policies and operations of the various Departments of the Canadian Government which are involved in Caribbean relations. After this examination of official Canadian policy, the focus moved to private activities, with hearings on the operations of private Canadian firms, and the work of voluntary assistance agencies. In its concluding phase the Committee heard several witnesses who proffered projections of the future relationship with both the Commonwealth and non-Commonwealth areas, and speculated on the future economic framework of Canada-Caribbean relations.

The Committee's inquiry has necessarily been undertaken from a Canadian point of view. While particular efforts have been made to study Caribbean perspectives on the issues involved, for several reasons, the Committee has not solicited the views of Caribbean political leaders or government officials. Similarly, the Committee has not in general felt it appropriate to recommend courses of action to other governments, but their attitudes and policies will obviously have a fundamental bearing on the implementation of any of the Committee's recommendations to Canadian governmental bodies, exporters, investors, etc.

The scope of the inquiry has been very broad. In addition to official relations, the Committee has considered the many important institutional, commercial, and personal connections involved in the overall Canada-Caribbean relationship. The geographic scope has also been inclusive, covering the whole Caribbean region. In practice, the main focus has remained on the Commonwealth Caribbean countries and territories, where Canadian ties have traditionally been strongest. Con-

siderable attention has also been given, however, to Canadian relations with the non-Commonwealth islands and countries bordering on the Caribbean Sea. The Committee has concluded that Canada's special concentration in the Commonwealth countries should continue to prevail. Expanding Canadian involvement is likely and desirable, however, in many of the non-Commonwealth countries, and there will be broadening areas of close co-operation among all the countries of the region.

The Committee's approach has also been long-range; attempting to project present trends and assess the likely future directions of the relationship. The Committee has, therefore, been concerned with the anti-Canadian aspects of the recent disturbances in the region, while viewing them in the perspective of the long-term relationship. This is not to under-estimate the urgent importance of these demonstrations. The Committee believes they are a clear warning that many of the comfortable assumptions of the past are dangerously inappropriate in the current Caribbean context. These disturbances have alerted Canadians generally to rapidly changing conditions with important implications for Canada. To this Committee, they have pointed up the urgent need for an official re-assessment of Canada-Caribbean relations. The hearings upon which this report is based have taken place in an atmosphere of re-thinking and re-appraisal, with expert witnesses giving freely of their insights into many complex dilemmas. As a forum for discussion, the Committee has provided an outlet for widely-differing viewpoints. A strong common theme, however, has been the continuing importance of the Canada-Caribbean link.

II THE CARIBBEAN AREA IN CANADIAN FOREIGN POLICY

The current phase in Canadian relations with the Caribbean area dates from July, 1966, when the Commonwealth Caribbean-Canada Heads of Government Conference was held in Ottawa. This unique and imaginative multilateral Conference was convened for a general review of relations at a time when most of the former British West Indian territories were adjusting to new, post-Federation constitutional patterns.

The painstaking preparation for the Conference enabled the participants to cover a very extensive agenda in an atmosphere of close and cordial consultation. At the conclusion of the meetings a number of dramatic new co-operative measures were announced. Agreement was reached on a Protocol to the 1925 Canada-West Indies Trade Agreement; the Canadian Government announced a long-term commitment to vastly-expanded development assistance; and there were specific agreements on other economic questions, migration, transport and communications, international questions of common interest, and cultural relations. The Canadian Government also made an important proposal regarding sugar imports from the area.

The Conference generated a great deal of mutual good-will and general optimism regarding the future course of Canada-Caribbean relations. The Final Communiqué conveyed this mood in the following words:

During the past three days substantial progress has been made on the process of closer consultation and co-operation among the Commonwealth countries of the Western Hemisphere. This development holds great promise for the future and will bring early practical benefits to all the participants. The Heads of Government participating in the present Conference are determined to continue and strengthen the fruitful collaboration among them which has been begun in Ottawa this week.

In keeping with this statement, it was agreed that the governments represented should re-convene (at a date to be fixed) for a general discussion of relationships and to review progress. A number of other mechanisms were set up "to ensure that effective follow-up action is taken on the matters discussed at this Conference".

The first concern of this Committee has been to ascertain whether or not Canada-Caribbean relations have subsequently developed along the close consultative lines envisaged in 1966. Regrettably, the conclusion is that they have not. The dramatic success of that Conference may have created unwarranted expectations of future results. The fundamental difficulties involved in producing agree-

ment among the different Caribbean countries may have been under-estimated. The capacity for a continuing dialogue may have been taken for granted.

Whatever the reasons, it is now clear that the consultative momentum of 1966 has not been maintained. In the open dispute surrounding Canada's recent decision to terminate the sugar-tariff rebate granted in 1966, it has been evident that Canada-Caribbean communications, rather than being close and continuous, are sometimes quite deficient.

The consultative machinery agreed upon to follow up on the 1966 talks has not operated as consistently or effectively as was hoped. A new Conference has not been called and the Trade and Economic Committee has met only once, in February, 1967. The Canadian Government's interdepartmental committee on Canada-Commonwealth Caribbean relations appears to have functioned only intermittently.

In making these comments, the Committee does recognize that progress has been made on almost all of the specific projects agreed upon at the Conference. A number of the tangible commitments made by Canada in 1966 have been followed up completely—in the area of development assistance, for example, Canada has far exceeded the five-year target announced at the Conference, and the Commonwealth Caribbean receives many times as much Canadian aid, on a per capita basis, as any other area in the world. In many other cases, however, this progress has been slow and fairly minor. Several of the proposed joint projects, furthermore, have proceeded separately or only on the Canadian side.

The Committee believes that Canadian policy toward the area has lacked coherence and consistency, and urgently requires clarification. The Committee is also convinced that, in a framework of close co-operation and consultation, Canada should adhere to a consistent policy of manifesting special concern for the area. Most of the factors supporting such a policy are well known: geographic, linguistic and cultural proximity; historic and current trade connections; extensive two-way movements of individuals; long-standing investment and other non-official involvement. In the Committee's view, most of these factors still have a compelling validity, and the Canadian Government should make a clear determination to adopt a policy of special concern for the region and its development.

In urging a policy of regional concentration and multi-lateral consultation, the Committee is not overlooking the difficulty involved because of the multiplicity of political jurisdictions in the Commonwealth Caribbean area. Canada, like all other outside powers, must respect the individuality of these countries and accept the complications and duplication involved in dealing with them.

One of the stated objectives of Canadian policy in the region is to encourage movements towards integration in the Commonwealth Caribbean. While economic co-operation (and a measure of political union) are possibly the only keys to the long-term viability of the area, historical experience clearly demonstrates that they

must grow up naturally and from within the region itself. Pressure exerted by Canada or any other outside power could easily prove counter-productive. Canadian encouragement should, then, take the form of support for regional institutions and projects established by the area governments themselves.

In this connection, however, it is noteworthy that the 1966 Conference served as a significant stimulus to intra-regional co-operation. In preparing "regional" positions for discussion with Canada, the Commonwealth Caribbean countries made a good deal of progress among themselves on a number of issues. Since that time, there has been substantial advance in several areas of co-operation (e.g. CARIFTA and the Regional Development Bank) and the machinery for intra-regional consultation has been much improved. A new Commonwealth Caribbean-Canada Conference might, as in the past, have a useful impact on co-operative projects within the region.

From the Canadian point of view there are many other arguments for re-convening a high-level multilateral Conference for a general review of relations. The progress made on the 1966 proposals could be discussed, and a number of projects could be either carried further or discontinued. A large number of topical issues present themselves, including the whole planning of many aspects of future Canadian development assistance. Finally, the opportunity for open, round-table communication would be invaluable in dealing with current tensions and in setting future terms of reference for the relationship.

In the Committee's opinion, the Canadian Government should, as a matter of urgent concern, discuss with the Caribbean governments the re-convening of the Heads of Government Conference, or perhaps one or more preliminary meetings at the Ministerial level.

Another consideration is also of the utmost importance. It is now clear that there is an essential imbalance in the Canada-Commonwealth Caribbean relationship. Differences in size and economic power magnify the Canadian impact in these small countries. Racial differences tend to widen the gap. The existing Canadian presence, in terms of investment, trade, tourism and even development assistance, raises Canada to the relative stature of a major power in the area. Regardless of Canadian intentions or policies, this position will automatically give rise to a certain amount of unpopularity and even hostility. Accusations of "neo-colonialism" will continue to be made against Canada. Canadians can no longer expect to find in the area the uncritical and almost unlimited good will of former years.

A Canadian policy of special concern for the area will probably carry the cost of growing criticism and hostility of this kind. Canadians have not been exposed to it in the past, and particular efforts will be needed to keep it in perspective and avert damaging reactions.

Unreasonable apprehensions on the part of West Indians can also be much reduced. Without resorting to invidious comparisons, it can be demonstrated that the Canadian record in the area is a relatively good one. Moreover, a large number

of specific measures recommended in this report could contribute to the improvement of relations on all levels.

In recommending the adoption of a policy of special concern, the Committee considered the possibility of direct political ties between Canada and countries of the Commonwealth Caribbean. This possibility, which has been discussed intermittently for many decades, appears to have been more remote in recent years, particularly as several Commonwealth Caribbean countries have achieved full independence.

In view of the failure of the West Indies Federation, the restoration of a measure of political union within the area itself appears to be a distant prospect. However, it remains a long-term objective for many of the countries, and must be considered in any assessment of future possibilities. In the interim, the constitutional position of the "Little Seven" remains basically unsettled, and current discussion of Canadian political involvement usually relates to these islands. The dependent territories and those in "associated status" with Britain are, to differing extents, gravitating away from their close constitutional ties with that country giving rise to some speculation about new forms of political connection with Canada.

In this matter the Committee is in basic concurrence with the appraisal of the Canadian Government, as expressed to the Committee, that constitutional links are improbable in the foreseeable future. The Caribbean territories concerned are unlikely to be attracted to an inherently lopsided relationship which might be widely felt to have neo-colonial characteristics. There are also certain obvious difficulties on the Canadian side.

The Committee recommends that the Canadian Government adopt a flexible approach to this issue and be prepared to discuss proposals for closer political and economic association between Canada and countries of the Caribbean.

Conclusions and Recommendations (II)

A Policy of Special Concern

1. The Senate Committee concludes that Canadian policy toward the Commonwealth Caribbean has lacked consistency. Canada should decide to manifest special concern for the area and such a policy would be valid, valuable and in the best interests of all concerned. There is now an urgent need for a clear determination by the Canadian Government of its future strategy toward the area.

The Committee recommends that Canadian policy, while placing increased value on relations with all countries of the area, continue to reflect this country's special links with the Commonwealth countries of the region.

The Need for Dialogue

2. A consistent policy of special concern implies a partnership that can only be maintained through continuous consultation and co-operative planning. Paternalism and unilateral decisions and actions must be avoided at all costs.

3. The time has come to resume multilateral discussions at the political level between Canada and the Commonwealth Caribbean countries. This would allow the participants to follow up on the projects undertaken at the 1966 Conference, engage in frank exchanges on current issues, and set directions for the future. The Canadian Government should, therefore, discuss with the Commonwealth Caribbean Governments the re-convening of a conference at either the Heads-of-Government or Ministerial level.

Round-table
Discussions

4. Canadian policy must recognize and respect the distinct character and diverse aspirations of the countries and territories in the Commonwealth Caribbean. Canadian encouragement of regional co-operation must therefore be undertaken with great care, so as not to infringe upon the sovereignty or self-determination of the countries concerned.

Diversity of
Area

5. The possibility of constitutional links between Canada and the countries of the Caribbean area should be re-appraised by the Canadian Government. This prospect now seems remote, but the Canadian Government should be prepared to discuss proposals for closer economic and political association between Canada and countries of the area.

Constitu-
tional Links

6. In view of distinct trends within the area Canada can expect continuing, and even growing criticism and hostility from some sectors of opinion in the Caribbean. Persistent efforts will be required to keep this situation in perspective and forestall excessive reaction on the part of the Canadian public or other damaging effects on good mutual relations. It is important to demonstrate that Canada, while interested in stability in the Caribbean, is not committed to the *status quo* and recognizes the case for progressive change.

Unrest and
Hostility

III CANADIAN GOVERNMENT MACHINERY

The Committee has concluded that an important source of difficulty in maintaining close consultation with the Caribbean governments is the fact that Caribbean relations appear to be given a relatively low priority within some of the Canadian Government departments concerned, and that there seems to be a lack of co-ordination among them.

The Committee considers that there is a need in all departments concerned, for increased awareness of the developmental implications of government policies in many different fields. Too often, the benefit of development assistance is offset by decisions in other areas of policy which may not at first sight have obvious relevance to Caribbean development or to Canada-Caribbean relations. (An example, which is considered in a later section of this report, is some aspects of Canadian immigration policy.) A concerted Canadian assistance effort will therefore also require improved communication and co-ordination among the various departments involved. The Committee recommends that one department be given clear responsibility for co-ordination of official policies relating to the Caribbean area.

The Inter-Departmental Committee on Canada-Commonwealth Caribbean Relations should be made a more effective mechanism for communication and co-ordination. If it is to be useful in future it must meet more regularly and frequently. In this way it could detect inconsistencies in policy at the early planning stage and recommend needed adjustments. It would also be a very useful forum for the discussion of current and long-term issues in the relationship, allowing the officials concerned to keep abreast of developments and better anticipate the future needs of Canadian policy.

Within individual departments, the Committee believes that relations with the Commonwealth Caribbean would be most effectively dealt with in a regional hemispheric framework rather than under the broad Commonwealth jurisdiction where they are now handled. This re-organization would augment the effectiveness of Canada's new hemispheric policy and would encourage a general approach more relevant to the future direction of relations. While the Commonwealth itself represents an important link in Canadian relations with the Caribbean members, the Committee believes that it should be distinguished from the purely bilateral relationships which will become increasingly important. The Commonwealth grouping is becoming a less cohesive factor in the organization of political relations in this region, and its economic rationale will necessarily diminish as Britain pursues its economic re-orientation toward Europe. At the same time, the Commonwealth Caribbean countries are forging important new ties with their Latin Ameri-

can neighbours and are evaluating the possible merits of economic associations within the hemisphere. This proposed administrative re-organization would, in the Committee's view, encourage a more coherent and increasingly realistic treatment of Canadian policy toward the entire region.

The Committee has learned that a change of this kind was made in a re-organization of the Department of Industry, Trade and Commerce in May of this year, and hopes that this pattern will be followed by the other departments concerned.

Consultation with the Commonwealth Caribbean governments on hemispheric affairs was apparently very productive at the 1966 Conference, and the Committee believes that it should continue to be an important aspect of relations. Here, as in other international arenas and organizations, (e.g. the United Nations and its specialized agencies), Canada and the Caribbean countries will on occasion hold similar viewpoints, and in such cases they can co-operate very effectively. This is especially useful, in the Committee's view, as a bridge of understanding between a developed country and a developing region.

The Committee has given some consideration to the scope of representational services maintained in the area by the Canadian Government. Noting the increasing volume of official business resulting from extensive tourism, investment, trade, development assistance and immigration, the Committee has concluded that the Caribbean area should have a higher priority in any future expansion of representational services than it has so far enjoyed. Effective local missions will have an important role in implementing a Canadian policy of special concern and in dealing with possible sources of friction. The Committee considers that it would be highly desirable, on this basis, to establish a permanent Canadian mission in Barbados, which maintains a High Commission in Ottawa. Special consideration should also be given to the improvement of arrangements for Canadian representation in the "Little Seven".

While the Committee's study did not emphasize Canadian relations with the countries of the non-Commonwealth Caribbean, considerable attention was given to relations with the Dominican Republic and to the Government's decision to close the mission in that country. The Committee has concluded that this step was, on balance, an unfortunate one which illustrates the need for a more sensitive overall strategy toward the region.

The circumstances at the time of the announcement were regrettable—the Dominican Government had just appointed a new ambassador to Canada and the decision was made known to the Dominican public abruptly and with inadequate explanation. The decision to close this mission was inevitably viewed by many Dominicans as a reflection of Canadian priorities unfavourable to their country.

A further factor involves broad questions about Canada's overall strategy of development assistance in the region. Canadian investment in the Dominican Republic has traditionally been substantial, and the mission-closing came only days after the conclusion (following protracted negotiations) of an agreement

between a Canadian company and the Dominican Government on an immense investment project in the nickel industry. This project will be of such dimensions as to involve a major increase in official business, which will be much more difficult to conduct without a resident mission. The Committee believes that if the Canadian Government is going to encourage private investment as a means of assisting development, investment activity must be treated as one of the major criteria in providing representational facilities. The Committee recommends that the Government re-open a mission in the Dominican Republic as soon as budgetary considerations permit.

For many of the same reasons that expanded representation is required in the Caribbean area, the Committee considers that great efforts should be made to ensure that the highest calibre of representation is maintained. Caribbean postings should be recognized by all departments concerned as sensitive and demanding, and their degree of importance should be raised. The Committee considers that the challenges will probably increase in the future. Great care should therefore be taken to ensure that all personnel associated directly or indirectly (e.g. through technical assistance projects) with the Canadian Government possess the professional and personal capabilities required.

Conclusions and Recommendations (III)

1. The Senate Committee has concluded that a consistent policy of special concern will require more sustained attention and improved administrative arrangements by all departments and agencies primarily concerned with Caribbean relations. The development needs of the area must be a constant guiding consideration in the formulation and application of all relevant policies. A Higher Priority
2. There is urgent need for improved co-ordination of the policies and actions of various departments bearing on Canada-Caribbean relations. One department should be charged with clear responsibility for co-ordination. The inter-departmental committee on Canada-Commonwealth Caribbean relations should be given a clear and precise mandate to maintain a continuing overview of current and long-term issues. It must meet regularly and more frequently. Co-ordination of Policy
3. There are important advantages to be gained from a re-allocation of responsibilities within individual departments so that relations with the Commonwealth Caribbean countries would be handled on a regional, hemispheric basis rather than under the general Commonwealth jurisdiction. The Committee has been encouraged by the recent re-organization of the Department of Industry, Trade and Commerce to effect this change. The Hemispheric Framework
4. Effective Canadian representation in the Caribbean area must be given higher priority than it has so far received. Decisions regarding representational services should take account of the important impact of tourism and investment activity on the volume of official business. Criteria for Representational Services

As soon as budgetary considerations permit, the Canadian Government should establish a mission in Barbados and re-open a mission in the Dominican Republic. Steps should also be taken to improve the arrangements for Canadian representation in the "Little Seven".

Staff and
Postings

5. The quality of Canadian representation in the Caribbean area will have a crucial impact on future Canada-Caribbean relations. All departments should therefore up-grade the degree of importance of Caribbean postings, including technical assistance and other short-term appointments, to reflect the challenging and sensitive nature of the tasks.

IV TRADE RELATIONS

1. *General*

The Committee has been impressed by the changing pattern of trade between Canada and the Caribbean countries. The total volume of trade remains stable and substantial, with the two-way flow amounting to about \$200 million annually, but the historic economic complementarity between the two areas is quickly declining in importance.

Patterns of production and demand are rapidly changing and Canada-Caribbean trade has not kept pace—this trade has diminished in relative importance to both areas. If the present trends continue, the prospect is for further declines in relative, and perhaps even in absolute, terms. The Committee is convinced, however, that under a planned programme of multilateral co-operation and action these trends can be reversed, and Canada-Caribbean trade can be expanded considerably. Such an expansion will require energetic measures to identify new products with export potential and then to market and promote them. On the official level, a large measure of reciprocal co-operation will be required to help open these new lines of mutual trade.

The Committee noted that in recent years the total trade balance has shifted to favour Canadian exports and that 1969 statistics reflect a healthy increase of trade in both directions. (Statistics on country totals and leading commodities are included in Appendix “B” of this report.) The Committee also believes that the deterioration of the terms of trade for Caribbean exports will continue in the future—a factor which must be borne in mind in any discussion of trade relations. The Committee has noted with satisfaction the improvements in world sugar prices brought about by the International Sugar Agreement of 1968.

2. *Caribbean Exports*

a. *General*

The economies of the Caribbean countries are heavily dependent on trade and the growth of their exports will be a critical factor in their future development. The Committee believes therefore that Canada's strategy of development assistance to the region should emphasize the potential for self-generated growth through increased trade.

b. *Marketing Assistance*

The Canadian market is of differing importance to the various Caribbean countries, but it is a significant outlet for all of them. The Committee strongly recommends that the Canadian Government, as part of a policy of special con-

cern for the area, give all possible forms of direct and indirect assistance to Caribbean exports in Canadian markets.

A major innovation, which the Committee believes could be of immense value, would be the establishment of a joint Canada-Caribbean marketing agency. The Committee is convinced that such an agency, which could survey markets, negotiate contracts, assure supplies and generally advertize and promote promising Caribbean exports, could show rapid results in sales of a number of products. There appears to be immediate potential for imports of bananas, rum and citrus products.* The agency could also greatly assist Caribbean exporters of manufactured and semi-manufactured products.

The Committee believes that it would not only be legitimate for the Canadian aid programme to help finance such a marketing agency, but that the programme is incomplete without it. There is a strong likelihood, in the Committee's view, that the relatively low cost of this project could yield very high returns and bring lasting development in the Caribbean. The actual method of financing can be determined by consultation—it could take the form of normal government-to-government aid, direct financing within Canada, or one of several other possibilities. Once such an organization was underway, continued interest by the Canadian authorities would assist its effective operation and could help to ensure against the possibility of unfair competitive practices affecting Caribbean imports.

c. Sugar Imports

The Committee has devoted considerable attention to the question of sugar imports, which form an important, and often controversial, element in Canada's relations with a number of countries in the Caribbean area. The Canadian programme of tariff-rebates, undertaken after the 1966 Conference, was well received by the governments of the area, although it did not compare with the generosity of British and American subsidies and still meant that Canada was buying Commonwealth Caribbean sugar at a price below the cost of production. For these reasons, the exporting countries filled their other commitments first and never took full advantage of the Canadian tariff-rebate quota. The realization of the new International Sugar Agreement in late 1968 resulted in a general price increase beneficial to the Caribbean producers.

The Committee believes that there was probably sound, long-term economic grounds for the recent decision of the Canadian Government to discontinue the rebate scheme and replace it with a direct annual grant of \$5 million to an Agricultural Assistance Fund. It remains, then, to ask why the decision was so bitterly protested by the Caribbean governments and "deprecated" in a resolution passed by the sixth Commonwealth Caribbean Heads of Government Conference in April of this year.

*The situation regarding rum imports is discussed later in this section. Appendix "C" contains some notes on the possibilities of expanded Canadian imports of bananas and citrus products.

The Committee has concluded that this regrettable misunderstanding resulted from a very serious failure in communication between the Canadian and Caribbean governments. The Committee believes that more effective consultation and dialogue could have prevented the dispute and its damaging consequences.

The Caribbean governments felt that they were inadequately consulted on the decision and that the new Fund was no substitute for the rebate scheme. They were also apparently concerned by the lack of clear information about the objectives and possible duration of the Fund. The sugar-producing countries, in particular, were alarmed by the fact that the Fund will be under regional rather than national control and that there was no assurance of continuing benefit to the ailing sugar industry.

The Committee hopes that these problems have been resolved in subsequent discussions and that the new Fund will be managed on a basis of close co-operation. In addition to projects aimed at agricultural diversification, the new Fund should extend substantial assistance directly to the sugar industry, which is in a situation comparable in many respects to that of Canadian wheat producers.

These recent difficulties concerning sugar imports have impressed upon the Committee the need for close and continuing consultation, at the political level, in Canada-Caribbean relations. Sugar itself will probably continue to be a source of friction unless Canada were to provide greatly increased subsidies. A continuing aggravation of this basic problem however is Canada's increasing reliance on South African sugar which still enjoys Commonwealth preferential treatment in the Canadian market. Discontinuance of this preference, while it would probably not be of great material benefit to Caribbean exporters, would certainly remove a particularly volatile irritant to West Indians.

d. Rum Imports

The Canadian tariff on rum has not been the primary obstacle to increased imports of the product from the Caribbean. In the past the main problems have resulted from the purchasing practices of provincial liquor authorities and the inadequacy of labelling regulations on rum from different sources. The Canadian Government, in accordance with commitments made at the 1966 Conference, has pressed for new labelling regulations (brought into effect on July 1st, 1969) and has used its good offices with provincial liquor boards to encourage increased purchases of West Indian rum. The impact on sales is not yet clear, but the Committee believes that the Canadian Government should maintain a continuing interest in this product and re-assess the effectiveness of this measure and other possible forms of assistance. Provincial liquor boards could assist directly by increasing their purchases of Caribbean rum, and the Committee recommends that the situation be discussed at the ministerial level, between Canadian federal and provincial governments.

The Committee is convinced that it would be damaging and regrettable if the West Indian rum exporters continued to lose their share of the Canadian market with their excellent and highly competitive product.

e. Manufactured and Semi-Manufactured Products

Caribbean exports of manufactured and semi-manufactured products to Canada, while they have increased significantly in recent years, have not yet reached major proportions. The Committee believes that the growth of secondary export industry is vital to the future development of the region and therefore hopes for the early realization of a generalized non-reciprocal preference scheme for exports of developing countries which should give a major impetus to production in the Caribbean.

The Committee is also convinced that Canadian firms can play a very useful role in this field by increased investment in export-production in the region. The infusion of technical and managerial expertise and familiarity with Canadian markets may be as important as the capital itself. Such investment should take account of local needs and conditions, seek out joint-venture arrangements, and stress labour-intensive operations with broad economic side-benefits. The Committee believes that export industries meeting these conditions should be vigorously encouraged, and hopes that this will be a priority of the new Regional Development Bank. The Canadian assistance programme might include incentive schemes to supplement the investment insurance plan of the Export Development Corporation.

f. Bauxite and Alumina

There are no obstacles to the flow of Caribbean bauxite and alumina which constitute the main export of the area to Canada. The more pressing question now concerns the distribution of the benefits from this trade. The origin of this industrial relationship is clear in the complementarity of Caribbean and Canadian resources—bauxite ore and cheap hydro-electric power—and it has been of consistent mutual benefit. Increasingly, however, developing countries are sensitive to their dependence on raw materials which are depleting (however gradually in some cases), and they are determined to secure the maximum local benefit from the exploitation of these resources. Continuing instability can probably be expected as reasonable compromises are sought between the two positions. The Canadian-based company has had a very good record in comparison with its competitors in extending its operations into processing, (mainly in Jamaica), and in contributing to economic and community development. The company has also supported the feasibility study of hydro-electric potential in Guyana, which could ultimately lead to the establishment of a local smelter.

There is likely to be growing pressure on all raw-materials industries to direct more of the value-added in finished products into the local economies. Many West Indians tend to subscribe to views like that of one writer who estimated in

1964 that producing territories in the Caribbean in 1964 appeared to realize about 9 cents in local income and government revenue from each dollar's worth of finished aluminum. Resource-based companies in their own self-interest will increasingly have to take account of this pressure to extend their processing operations. The later sections of this Report on Private Investment will have considerable relevance to the trade in bauxite and alumina.

3. Canadian Exports

a. General

While the absolute level of Canadian exports to the Commonwealth Caribbean has remained roughly constant over the past few years, Canada's share of the growing market has been declining. In large part, this trend is explained by a diminution of the basic complementarity of the two economies and import replacement policies by local governments. At the same time, however, it appears that Canadian exporters have failed to compete successfully for a share of the new and more sophisticated import needs of the region.

If the Canadian government were to adopt a particularly sympathetic and helpful attitude toward a number of West Indian exports, the Caribbean governments would have available various means of giving reciprocal advantages to Canadian exports without necessarily detracting from aggregate efficiency. In several product-categories there have been marked declines in recent years while others have shown significant improvements. Appendix "D" of this Report contains the Committee's comments on specific categories of traditional Canadian exports to the Caribbean.

b. The Role of Investment in Expanding Exports

The most dynamic markets in the Caribbean area are for manufactured products of all kinds. While Canada has fairly long-established exports in various lines, many of them are now decreasing in the face of successful import-substitution policies. In general terms, it appears that Canada has not kept pace with other exporters in supplying the increasingly sophisticated manufactured goods now in demand in the area. In these fields Britain, the U.S. and Japan have been very aggressive and successful. A basic difficulty with many Canadian manufactured exports is the relatively high cost of production. It also seems unlikely that many Canadian producers will be willing to adapt their products to West Indian conditions when the market accounts for only a small portion of total output.

In addition to these fundamental obstacles, however, there are two interrelated factors inhibiting the growth of Canadian manufactured exports. Very often it appears that the flow of exports from supplying countries to the Caribbean is closely tied to the amount of industrial investment by nationals of those countries.

The reasons for this relationship are clear: general product- familiarity, established buying patterns, and, in many cases, close corporate relationships.

It appears that this investment-import link is a major cause of Canada's lagging position in the supply of the import requirements of new and rapidly expanding secondary industries. In these sectors American, Japanese and European investors have been much more active, and exports of machinery, parts and materials have been drawn in increasingly from those areas. A substantial increase in new Canadian investment, (the desirability of which must be tested on other grounds) would thus be required to maintain any significant share for Canada in the burgeoning Caribbean market for manufactured exports.

Another factor is the relationship of potentially-exporting Canadian corporations with those of other exporting countries. In many cases either cost differentials or duty-free-import incentives have eliminated the margin once provided by the Commonwealth Preference. Under such circumstances some U.S. corporations, which formerly found it advantageous to supply West Indian imports through Canadian subsidiaries, now apparently find it more efficient to supply these exports from closer (and often more productive) plants in the U.S. Obviously this problem is very difficult to quantify and cannot be viewed in isolation from other, broader questions of foreign ownership and control of Canadian industry. Because of its potential impact on the level of Canada's national economic output, and particularly the levels of exports and exchange-earnings, it is a matter of urgent concern.

c. Official Export Promotion Activities

Since 1945, the flow of Canadian exports has been facilitated by the export credits insurance operations of the Export Credits Insurance Corporation. Since 1961, under section 21A of the Act, the ECIC has been actively engaged as well in export financing, which has proved a useful form of capital assistance to many developing countries, including those in the Caribbean.

In 1969, ECIC was succeeded by the Export Development Corporation which has much broader powers to insure, guarantee and finance. The operations of the EDC will have an important bearing on the future prospects for Canadian exports to the Commonwealth Caribbean, particularly if CIDA proceeds with the policy of "untying" Canadian aid. The Committee hopes that the EDC will be given the resources to meet these needs and to take new initiatives in export promotion. This work could be very effectively complemented by the operations of the joint marketing agency recommended earlier in this report.

4. A Canada-Commonwealth Caribbean Free Trade Area

The long-discussed possibility of a free trade area, which was raised again at the 1966 Conference, has now been studied, from the Canadian point of view,

in a report commissioned by the Canadian Government. This report, which goes into considerable detail, does not venture a definite conclusion as to the desirability of such an arrangement. The main thrust of the findings indicates that: 1) both the Canadian and Caribbean economies would be likely to realize some long-term benefit; 2) initially, and perhaps for an extended period, no full reciprocity would be possible (i.e. the arrangements would have to include an element of Canadian assistance to the West Indies); and 3) there is little probability of such an arrangement being realized before the intra-regional bloc is more firmly established and Caribbean trade relations with other blocs (e.g. EEC, LAFTA, CACM) are clarified. The possibility of a free trade area will also have to be assessed more generally by all concerned in the light of their overall trade and foreign policy priorities.

If Commonwealth Caribbean governments express interest in further exploration of this subject, the Committee believes that the Canadian study would form a useful basis for preliminary discussions. A counterpart analysis, from the Caribbean point of view, would probably be needed, however, before any serious negotiations could begin.

Conclusions and Recommendations (IV)

1. The Senate Committee has concluded that, despite inevitable The Level of Trade changes in the traditional pattern of Canada-Caribbean trade, there is scope for beneficial expansion in the two-way flow. A planned programme of multilateral co-operation and action will be required to reverse the present trend which involves a decline in mutual trade relative to both Canadian and Caribbean total trade.

2. Any strategy of Canadian assistance for the long-term development Commonwealth Caribbean Exports to Canada of the Caribbean should emphasize Caribbean export potential. The Canadian Government can render much more assistance in overcoming both official and non-official obstacles to increased Canadian imports from the region.

3. The Canadian Government should suggest the establishment of a Marketing Assistance joint Canada-Caribbean marketing agency to be funded initially as required by Canada. Such an agency could conduct market surveys, establish distribution contracts, advertize and generally promote complementary two-way trade. This could be a relatively low cost assistance project yielding substantial and lasting results for the Caribbean countries. By selecting promising export products, (examples at this time would include bananas, rum, and certain citrus products), the agency could have a highly beneficial impact.

4. Serious misunderstandings have recently arisen, due in part to the Sugar Exports manner in which the 1966 tariff-rebate assistance scheme for sugar was

withdrawn. Full understanding of this step by the sugar-producing countries involved does not appear to have been established. In future, full consultation, on a political level, should precede any major change in Canadian policies involving Caribbean countries.

The agricultural assistance fund, which replaces the rebate scheme, can be of great benefit if it is managed on a basis of close co-operation. It is important that there be no net loss of benefit to sugar-producing countries.

Canada should take full account of the dilemma of the sugar-producing countries and recognize the difficulties involved in diversification efforts. Buying Caribbean sugar at prices below the cost of production obviously does not engender good will.

Rum Exports 5. The excellent and highly competitive rums of the Commonwealth Caribbean should receive as much assistance as possible in the Canadian market. The 1966 agreement to implement labelling regulations went into effect on July 1st, 1969, but does not appear to have led to any dramatic increase in imports. The Committee recommends that the Canadian Government re-assess the effectiveness of this measure and that the mutual advantages to Canada and the Caribbean countries concerned be discussed at the ministerial level with the respective Canadian provinces.

Manufactures and Semi-manufactures 6. Increased Canadian investment, under the appropriate conditions, would provide not only capital but much needed managerial and marketing expertise for secondary export industries in the Caribbean. Such export enterprises should be, where possible, labour-intensive and preferably jointly undertaken with local investors. The provision of incentives to such industries should be a main priority of the new Regional Development Bank and the Canadian assistance programme.

Canadian Exports 7. In general Canadian exporters have not kept pace with their competitors in responding to the growing and changing import needs of the Caribbean countries. Most traditional exports (except wheat and flour) have remained fairly constant but much more concerted effort will be required to maintain a balanced Canadian share of the overall Caribbean market.

Export Promotion Activities 8. The export-insurance and export-financing operations of the Export Development Corporation should have a more important and increasing impact on the present and future flow of competitive Cana-

dian exports to the Caribbean. The 1969 changes should permit expanded and more dynamic activity by the E.D.C.

9. The possibility of a Commonwealth Caribbean-Canada Free Trade Area, which was discussed at the 1966 Conference, has now been studied in a report commissioned by the Canadian Government. The report, while inconclusive in some aspects, indicates a limited potential for such a scheme. If Commonwealth Caribbean governments express interest in further exploration of this subject, the report will form a useful basis for discussion.

A Free Trade
Area with
Canada

V DEVELOPMENT ASSISTANCE

1. *General*

Development assistance, in its broadest sense, has been the dominant theme in the Committee's discussions of Canada-Caribbean relations. Given the commitment of the Canadian people and successive Governments to the task of international development, the Committee believes that the Caribbean presents a unique opportunity for concentrated effort with a high probability of worthwhile results.

The factors which make the Caribbean a promising area for concentrated Canadian assistance have been discussed in previous sections of this Report. Clearly, they have also been recognized by the Canadian Government. While such statistics can be slightly misleading, the per-capita figures on CIDA allocations to various areas reveal a unique emphasis on the Commonwealth Caribbean.

The same factors which favour such intensive focussing of aid allocations—limited size, a rising level of development, proximity, and familiarity—also permit broader types of development assistance and the use of new techniques and approaches. Increasingly, in the course of this inquiry, it has become apparent to this Committee that the kind of help needed by the Caribbean countries extends beyond the traditional, narrow definition of "aid" activities.

The Committee is convinced that development assistance is an activity which has important and integral ramifications in the operations of all government departments concerned with the area. It is a frequent and bitter complaint of recipient countries that donor-governments are inconsistent, extending assistance on one hand and at the same time frustrating development efforts through other areas of government policy.

One of the Committee's main conclusions is that much can and should be done to harmonize and co-ordinate government policies toward developing areas like the Commonwealth Caribbean. The need is probably particularly acute in the case of the Commonwealth Caribbean owing to the extent and relative importance of the Canadian involvement and perhaps also to the great diversity of the region itself. Because of the special need and the special potential, the Committee has proposed a number of new forms of development assistance to the Caribbean. In many cases, the Committee believes, these measures could greatly augment development prospects, often at relatively low cost.

The Committee recognizes that co-ordination of the policies of the many departments and agencies involved in external relationships is an intrinsically complex and difficult task. This is particularly the case in the Canadian Government where the Canadian International Development Agency, which has responsibility for initiating and executing assistance programmes, does not enjoy departmental status and therefore has limited co-ordinating authority. Under the present structure, the Committee believes that there is an urgent need for one Department,

probably the Department of External Affairs, to be given firm co-ordinating responsibility for Canada-Caribbean relations.

It would also be important for all Departments involved to adopt a developmental perspective as a governing consideration in the conduct of those relations. The interdepartmental Committee on Canada-Commonwealth Caribbean relations should be directed on a continuing basis to apply this criterion to relevant policies of all departments concerned, detecting possible inconsistencies and pointing out possible supporting measures in the planning stage.

2. Levels and Directions of Assistance

Mention of per-capita aid levels had indicated the high priority placed on the Commonwealth Caribbean in CIDA allocations. Even in absolute terms, at more than twenty-four million dollars per annum, the area is a very substantial recipient of Canada's aid expenditures. The rate of growth is illustrated by the fact that in the 1958-60 period the total Canadian assistance to the area amounted to \$261,100.00.

The Committee has noted that Canadian assistance for the first four years after 1966 has already (at \$76.6 million) surpassed the five-year target of \$75 million announced at the 1966 Ottawa Conference. Canadian allocations have now grown to the point where this country provides 60% of the total per capita aid receipts in Guyana; 54% in Jamaica; 54% in Barbados, the Little Seven and British Honduras; and 30% in Trinidad and Tobago. Even among other areas of aid concentration, there is no region where the relative strength of the Canadian aid presence is even distantly comparable.

The Committee recognizes, of course, that external assistance forms only a small fraction of the total resources being harnessed by these countries for their development, with the vast majority being generated by internal efforts and sacrifices. The Committee believes, however, that Canada's present assistance role is of great importance and should be continued at its present general level.

The Committee believes that the spectacular expansion of Canadian assistance to the Caribbean over the past few years had led to a number of serious problems which should now be given concerted attention by the Canadian Government.

Because of the rapidity and extent of the programme's growth, the aid volume (at least under existing terms and conditions) appears to have reached the present limit of administrative and absorptive capacity. At the Canadian end, CIDA's facilities for evaluating, approving and administering Caribbean projects have probably been strained by the Plan's expansion. The resources of the Caribbean governments have been similarly stretched in selecting projects to fit the Canadian terms and conditions and finding the additional funds to finance the local costs of such projects.

A possible indication of over-extension in the Caribbean assistance programme is the rate at which the funds allocated have been disbursed. The Committee recognizes that a certain time-lag in disbursement is normal and that there have been general delays because of CIDA's rapid expansion and re-organization in the

past few years. It is also aware that there has been steady improvement in the rate of disbursement and that the back-log is now constantly decreasing. However, the Committee considers it significant that the statistics for the fiscal year 1968-69 show that the Commonwealth Caribbean Assistance Plan had the lowest ratio of disbursements to expenditures among all CIDA's bilateral area programmes. Out of an allocation of \$22,110,000.00 the actual expenditure was only \$9,103,160.00. While the gap appears to be lower for the current year, it will still be quite substantial. The Committee believes that a number of policy changes by CIDA (which are proposed later in this section) would enable the Caribbean countries effectively to absorb larger amounts of assistance in the future.

The Committee has concluded that there are further grounds for caution because of the role of the development assistance programme in overall Canada-Caribbean relations. The growth of the aid plan has contributed to a rapidly expanding Canadian presence in the region. This, in turn, appears to have raised apprehensions, outside official circles, about the nature of Canada's interests and motives. In some quarters Canada has been accused of paternalism and neo-colonialism. Canadian policy should take into account the danger that local distrust and animosity could seriously jeopardize the value of development efforts undertaken by Canada.

Another real danger is that the activities and pronouncements of anti-Canadian groups in the Caribbean countries could give rise to a mood of resentment in Canadian public opinion leading to pressure for a reduction in assistance and involvement.

The Committee has concluded, however, that there are valid grounds for maintaining the present aid concentration in the region. Furthermore, many of the new assistance activities proposed in this Report would involve a re-direction of funds which should lead to more flexible and effective use of the total expenditure.

3. Intra-regional concentration

In recent years there has been a strong trend of concentration of Canadian assistance in the smaller islands of the Eastern Caribbean. The Little Seven islands have lower per-capita incomes than the larger countries and generally have very little industrial development. At the same time, their governments and peoples are very interested in cooperation with Canada and Canadian assistance to date has had tangible and very worthwhile results.

Per-capita aid statistics illustrate CIDA's particular emphasis on Barbados, the Little Seven and British Honduras, which together received \$8.80 (U.S.) per capita in Canadian assistance in 1969-70 compared to \$6.30 for Guyana, \$4.89 in Trinidad and Tobago, and \$2.64 in Jamaica. (The next most intensive concentration in the world-wide CIDA programme, was in Ghana, which received \$0.84 per capita).

Canada can provide assistance which is especially appropriate to the needs of these areas and there appear to be excellent prospects for continued effective cooperation. The Committee is, therefore, in full support of maintaining the

special aid emphasis in the Little Seven, Barbados and British Honduras. A later section of this report will contain a number of observations on the planning of the programmes in these areas.

4. Support of Caribbean Integration

Early in this report the Committee recommended Canadian support for regional integration projects in the Caribbean, but cautioned that they can only progress at the pace agreed upon by the area governments themselves.

The Committee endorses Canada's policy of providing separate support to the University of the West Indies, an institution, with a highly impressive record which continues to serve the whole area. The Canadian role in supporting the Regional Development Bank is also a very useful and important one. The Bank should serve to harmonize and co-ordinate regional development and thus effectively promote eventual economic integration. Inevitably, however, frictions will develop in the Bank's operations. It is therefore important that the institution not become, or even appear to become, overly dependent on outside resources and thus jeopardize its base of concerted local support.

5. General Types of Assistance

The nature of Canadian assistance to the larger and more developed countries seems generally well-suited to their requirements at their present level of development. The only aspect of the present programme on which the Committee wishes to make specific comments here is educational assistance. In addition to its contributions to the University of the West Indies, CIDA has concentrated on the provision of technical and vocational school equipment and buildings and teacher and student exchanges (with particular attention to teacher-training).

Education, particularly in technical and commercial fields, continues to be one of the region's main problem areas. The shortage of teachers, aggravated by emigration to countries like Canada, is a persistent problem. The stress on teacher-training in the Canadian programme, with particular attention to the staffing needs of new technical and vocational schools, is thus helping to fill an important gap.

The Committee has been concerned by the relationship between educational assistance and the "brain-drain" from the area. In this connection, the Minister of Manpower and Immigration indicated that a very high proportion of students brought to Canada from developing countries are now returning to work in their home countries. The Committee was also heartened by the measures now being used by CIDA to avoid aggravating the "brain-drain". The initiation of in-area scholarships; general encouragement of third-country training; and the granting of exchange scholarships only in fields not offered at the University of the West Indies—all of these are valuable methods of alleviating one of the area's most serious concerns.

A field in which further Canadian technical assistance appears to be urgently required is the whole area of administration, particularly business administration. Through CIDA auspices, the Committee understands, cooperative arrangements have now been worked out between Canadian universities and the responsible faculties of the University of the West Indies in Trinidad and Jamaica. The specific requirements of the region should be taken into account in such programmes, which will have to be flexible, possibly stressing extension work and on-the-job training for middle-level personnel, especially in the areas of marketing and entrepreneurship.

These fields are only partially amenable to academic approaches, however, and recommendations elsewhere in this section point out other possible methods of assistance.

6. Development Strategy in the Eastern Caribbean

The Canadian programme of development assistance to the Little Seven is part of a five year plan (1967-68 to 1971-72) based on the broad sectoral priorities derived from the findings of the Tripartite Economic Survey of the Little Eight in 1966. The Tripartite Survey concluded that tourism is the likely key growth industry in these islands and recommended that official development assistance focus on the provision of infrastructure for private investment in tourism. This is the basic rationale for CIDA's present concentration in the sectors of air transport, water resources, and education, with lesser emphasis on agriculture.

This report's section on Tourism outlines some of the reservations of the Committee about the social and economic desirability of tourist-based development. It should immediately be added that the Committee recognizes the major differences in this respect among the different islands—some can absorb a great deal of further expansion without serious problems. In general, however, the Committee is concerned that too great a reliance on the tourist industry may not promote the consistent development of these islands and the welfare of their people.

These comments do not imply criticism of the whole of the present programme. This kind of infrastructural aid is basic to all development and is generally beneficial. At the same time there appears to be growing a consensus of opinion among economic analysts who argue that expansion in the agricultural sector is feasible for most of these islands, offers them a more solid economic base, and would, at the very least, enable them to supply tourist needs and thus retain a larger proportion of tourist expenditure.

The Committee recognizes the intrinsic value of a five-year plan such as that designed for the Eastern Caribbean. A certain amount of flexibility is, however, essential to allow for changing priorities. In the view of the Committee, therefore, the Canadian Government should be sympathetically receptive to requests from

Eastern Caribbean governments for different types of assistance, and particularly for expanded aid to the agricultural sector.

7. Other Policies

It is well-known that a number of general assistance policies of donor countries have been bitterly resented by recipients and have been repudiated by international organizations and commissions of enquiry. In the Canadian assistance programme to the Commonwealth Caribbean there are three main areas in which policy changes would bring about considerably improved relations and more effective development assistance.

a. Programme Assistance

Early in this inquiry, an eminent witness from the Caribbean area strongly recommended that Canada experiment with more "programme" assistance in its allocations to the Caribbean countries. In this context the term "programme" assistance means general, long-term financial support of the recipient government's development plan rather than aid specifically tied to designated sectors or projects. It was argued that this policy would result in a "technical improvement" of the aid effort by eliminating costly and time-consuming paperwork and supervision at both donor and recipient ends.

In addition to the technical considerations, the Committee believes that this suggestion has a very important political and psychological dimension. For reasons of self-respect and independence there is a strong desire on the part of West Indians to decide for themselves which projects should receive assistance and the manner in which it should be applied.

The Committee does not believe that this proposal is necessarily incompatible with the responsibility of the Canadian Government to ensure that assistance funds are efficiently utilized. The extension of programme assistance would be a major gesture of Canadian confidence in the planning and administrative capabilities of these countries. CIDA could offer supplementary advisory and administrative support which would almost certainly be gratefully accepted when required. The responsibility of the Canadian Government to its taxpayers could be well discharged by overall reviews toward the conclusion of the "programme" period (probably five years at a time).

The Committee urges that the Government discuss the possibility of extending some "programme" assistance with the Caribbean governments and respond generously to interest on their part. This is not advanced as a rigid global policy, but as a flexible assistance strategy of the kind proposed by the Pearson Commission:

Aid-givers should adapt the forms of aid to the needs and level of development of the receiving country and recognize the great value, in many cases, of more program aid.

The Committee is aware of possible difficulties in reconciling this recommendation with the tying policy maintained by Canada. These problems are not insuperable, however, and the following section will include a number of specific suggestions for helping to overcome them.

b. The "Tying" of Aid

Despite the reduction of the Canadian-content-requirement in the development assistance programme from 80% to 66⅔%, the tying policy is still a subject of heated criticism and is used by some critics to call into question both the motivations for Canadian assistance and its effectiveness.

Undoubtedly the tying of Canadian aid has substantially reduced the effective impact of the resources involved. It requires increased delays and administrative expenditure at both donor and recipient ends; results in a distortion of development priorities in project-design and selection; and sometimes involves the purchasing of inferior and/or over-priced goods and services. These considerations were among those behind the Pearson Commission's proposal of a scheme for the total elimination of tying. As the Commission points out, the best prospect for accomplishing this without excessive dislocation lies in concerted multilateral action.

In the meantime, however, the Committee believes that further substantial reductions in the tying requirement are both feasible and desirable. A certain minimum level of tying will probably be necessary for some time, but it can be phased out as other donor-countries ease their tying policies. If the required proportion of Canadian purchases were reduced to a more reasonable level, it would also permit CIDA to negotiate flexible overall purchasing arrangements on allocations of "programme" or sectoral assistance to Caribbean governments. The Committee is convinced that changes of this kind would be received with enthusiasm by the Caribbean countries.

The Committee also recommends that CIDA explore the possibility of changing Canada's tying requirement to allow recipients to use tied aid funds for procurement in other developing countries as well as in Canada. This policy has been adopted by a number of other donor-governments, apparently with excellent results. In the Caribbean region this change could have important additional effects in promoting regional trade and industrial development.

c. Policies on Local Costs

Another widespread donor-practice which is often criticized is the stipulation that aid be used to finance only the foreign-exchange costs of development projects, with all local costs being the responsibility of the recipient government. This often had the effect of putting worthwhile projects beyond the means of recipient countries. In recognition of these problems Canadian policy has now been changed to permit, under certain circumstances, up to 25% of the Canadian contribution to a development project to be used to cover local costs.

Even after this liberalization, the local cost requirement imposes a severe limitation on the capacity of several of the Commonwealth Caribbean governments

to absorb and effectively utilize development assistance. One reason is that the requirement fails to account for "indirect foreign exchange costs", (that is, the cost of imported materials which are used in the provision of support services, e.g. gasoline, vehicles and spare parts, lumber and building tools, etc.). These added costs can be substantial for countries with narrow industrial and resource bases. The other main problem results from the inclusion of the shipping cost of aid materials as a local cost. Since much of the material received by these countries is bulky, the shipping expense alone can sometimes take up a large part of the 25% margin.

The Committee recommends that the Government consider relaxing further the restrictions on the use of the Canadian contribution to cover local costs and adopt the practice of treating shipping costs as a non-local component.

8. *Encouragement of Private Activity*

a. *General*

In recent years, the Canadian Government has shown an increasing interest in the stimulation of non-official activities to complement the work of official international development assistance in promoting economic and social development. These new activities have resulted in the establishment, within CIDA, of a Business and Industry Division and a Special Programs Division, with the latter having responsibility for encouraging and supporting development-oriented projects undertaken by voluntary groups and agencies. As part of the overall review of aid policy, the Government also commissioned a study of ways of increasing Canadian private involvement in developing countries.

The Committee is convinced of the particular value of using official development assistance funds as "seed money" to stimulate perhaps much larger efforts and outlays in the private sector. The Committee believes that the Canadian Government can do a great deal in the "profit-seeking" sector (both Canadian and Caribbean) and in co-operation with voluntary agencies. The latter will be discussed in the separate section on "the Work of Voluntary Agencies".

b. *The "Profit-Seeking" Sector*

i) *Canadian Exports and Investments*

The financing of Canadian exports to developing countries has been undertaken since 1961 by the Export Credits Insurance Corporation which was succeeded in 1969 by the Export Development Corporation. Since the export-development operation is intended primarily as a trade-promotional service to the

Canadian exporter, rather than as development assistance, it is discussed in the section on "Canadian Exports".

The new facility of the Export Development Corporation is more directly development-oriented. This is the insurance of Canadian private investment in less-developed countries against broad non-commercial risks of loss from expropriation or confiscation, war or revolution, or the inability to repatriate capital or earnings. Since the programme is of such recent origin, there is no record of performance on which the committee can comment. The broad lines of policy have, however, been set. The Committee does, then, have a number of views on the potential of this plan for increasing the beneficial involvement of Canadian investors in the Caribbean area.

In comparison with the investment guarantee programme of the United States Government, the Canadian scheme is, at this stage, almost experimental in scale. Thus, while further growth is probable if the programme operates well, it cannot be expected to have a major short-term impact on development in any one area. Because of the overall ceiling and the limits on liability in any one investment, the programme will be oriented primarily toward medium-sized investment projects. The Committee hopes that, in the Caribbean, this orientation will result in a stress on manufacturing, processing, or assembly operations with wide economic side-benefits. The provision for the insurance of reinvested earnings up to a value of 50% of the initial investment is also considered a useful stimulus to investors to solidify their commitment to the local economy.

The Committee also suggests that the investment insurance scheme offers a valuable opportunity to the Canadian Government to encourage Canadian investors in developing countries to adhere to standards of corporate behaviour which will promote Canada's overall good relations with those countries. The scheme is restricted to investments that will either provide economic advantages to Canada or contribute to the economic growth and development of the country in which they are made. In the latter case, the Corporation presumably has an interest in ensuring that while the insurance is in force, the investment continues to make a real economic contribution to the host country. In the area of non-commercial risks, the Committee believes, the insurer also has a definite interest in the good corporate citizenship and good community relations of the investor insured. It would therefore be fully legitimate and very valuable for the Export Development Corporation to impose certain conditions on insured investors which would maximize the developmental impact of the investment and, at the same time, provide a model for other Canadian investors in developing countries. The Committee

believes that the Corporation's stated policy of encouragement of joint ventures with local investors will prove highly beneficial. Other kinds of conditions involved are suggested in this Report's section on "Private Investment".

Other than investment insurance, there are a number of mechanisms for investment-promotion in developing countries which could be initiated or expanded by the Canadian Government. Pre-investment studies (e.g. resource surveys, etc.) have been part of Canadian official assistance in the past. These, and perhaps even specific feasibility studies, could increasingly be performed at the request of recipient governments.

CIDA's Business and Industry Division will, hopefully, have an expanding role in serving as a "clearing house" for information on investment opportunities—soliciting and collecting data from developing countries and making them available to potential investors in Canada.

If CIDA, as suggested earlier in this section, were in future to provide "programme" assistance to the Caribbean governments, it would have the useful side-effect of offsetting the cost of incentives provided to investors and would thus assist in the expansion of this activity.

ii) *A "Canadian Overseas Development Corporation"*

One of the Committee's early witnesses, suggested that a Canadian financing corporation (along the lines of Britain's Commonwealth Development Corporation) could play an important part in stimulating local activity in the private sector in the Caribbean. This role, he felt, would effectively complement Canada's development assistance through the bilateral programme and through the Regional Development Bank.

The Committee recognizes that the establishment of such a corporation would involve a very substantial new outlay in budgetary and administrative resources. It does seem, however, to be a promising proposal which merits further study by the Canadian Government, and one which should possibly be given high priority if the Government continues to expand its overall development assistance effort. The corporate form itself probably would have a number of important advantages in terms of securing finances, attracting personnel, and operating a flexible administration.

The utility of such a development corporation would probably be highest in areas like the Commonwealth Caribbean, where there is a fairly well-developed physical and administrative infra-structure and a suitable labour force. The corporation would contribute not only needed capital, but also entrepreneurial and marketing skills. In the Commonwealth Caribbean it could also fill a particularly urgent need by serving as a vehicle for the increasing involvement of local investors in joint ventures.

The development corporation could also be a mechanism for providing new types of development assistance. The Committee's proposal, (in the section on

“Trade Relations”) for the establishment of a joint Canada-Caribbean marketing agency, might perhaps best be implemented through a separate corporation of this kind.

Conclusions and Recommendations (V)

1. The Senate Committee notes that the Commonwealth Caribbean Caribbean Priority is currently the area of highest per capita allocation of Canadian development assistance funds—an important recognition of the region’s “special status” in Canadian external policy.

The Canadian Government should continue the present intensive concentration of C.I.D.A. funds in the Commonwealth Caribbean. There is also great scope for new forms of assistance appropriate to the present needs of the region.

2. All Canadian assistance policies should be based on a recognition Self-help and Co-ordination of the predominance of self-generated resources in development efforts. Canada’s supporting role can be made much more effective by co-ordination and harmonization of Government policies in several departments which can vitally affect development prospects.

3. The present C.I.D.A. policy of special concentration in the smaller Programme in Eastern Caribbean islands of the Eastern Caribbean is well-founded. The five year planning principle in this programme is also a step in the right direction, but the Committee is concerned about too great a reliance on the development of tourism. The programme should remain flexible, and C.I.D.A. should respond favourably to requests for increased assistance to the agricultural sector.

4. The Committee recommends continuing support of projects and Encouragement of Caribbean Co-operation programmes leading to regional co-operation and integration. The present assistance to the University of the West Indies and the Regional Development Bank is highly effective for this purpose. All co-operative projects must proceed, however, at the pace agreed upon by the governments of the area and no regional institution should become too dependent on outside support.

5. The Senate Committee recommends the following changes in General Assistance Policies Canadian assistance policies to increase the effectiveness of the aid and improve the climate of Canada-Caribbean relations:

- (a) “Programme” assistance—Direct financial support of the development programmes of the Caribbean countries in order to eliminate a number of inefficiencies and frustrations, and as an important and effective demonstration of confidence and partnership by Canada.

(b) "Tying" of aid—A continued policy of "untying" aid which is the best long-term interests of all concerned and would be greatly welcomed by the Caribbean governments.

C.I.D.A. should also explore the possibility of permitting "tied" aid funds to be utilized for procurement in other developing countries. Within the Caribbean region this could have an important impact on industrial development and economic integration.

(c) Local Costs—Further liberalization of the Canadian policy on the payment of "local costs" to take account of "indirect foreign exchange costs" (e.g., the cost of imported components), and to exclude shipping costs from the "local" component.

**Future
Assistance
Planning**

6. Future Canadian assistance should concentrate more on direct development of appropriate export sectors of the Caribbean economies. The marketing agency proposed in section 3 of "Trade Relations" above, could be a highly effective vehicle for such assistance. At the same time, Canada's technical assistance in the area should increasingly stress business and public administration, with flexible schemes for relevant extension work and on-the-job training.

**A "Canadian
Overseas
Development
Corporation"**

7. A "Canadian Overseas Development Corporation" might be able to play an important part in stimulating local activity in the private sector in the Caribbean, complementing Canada's present bilateral assistance and the work of the Regional Development Bank. The possible establishment of such a corporation merits further study by the Canadian Government.

**Other
Assistance
Policies**

8. The Report's sections on "Tourism", "Immigration", "Private Investment", and "The Work of Voluntary Agencies" contain specific recommendations for assistance measures in those fields.

VI PRIVATE INVESTMENT

1. *General*

Canadian private investment forms one of the oldest links with the Caribbean area. The flow of capital has been very considerable and has undoubtedly contributed a great deal to the aggregate output of the local economies. It continues to be encouraged by the governments of the area and welcomed by the vast majority of their people.

The operation of international companies in the Caribbean has probably also served, through movements of personnel and general corporate transactions, as a beneficial force for the further economic integration of the area.

The role of foreign investment in developing countries is now a subject of heated world-wide debate. The debate in the Caribbean has been intense and has sometimes focussed on the role of firms based in Canada. It has become clear that the performance of Canadian-owned or Canadian-domiciled companies in the Caribbean area has an important bearing on the public image of the country, and on Canada-Caribbean relations in general. It is therefore vital that the subject be discussed here with realism and candour.

2. *Information on Private Capital*

Because of the intrinsic involvement of Canada's interests and reputation, the Committee believes that the Canadian government has a need and a right to know the location and extent of investment by Canadian-owned or Canadian-domiciled corporations in this region.

Detailed and current information of this kind is, in the Committee's view, an absolute pre-requisite for effective planning of official development assistance and representational services in the area. It is also vital to enable the Government to evaluate the effect of private activity on overall relations.

The Committee was surprised to be informed, during its hearings, that the departments concerned were not aware of any source for this information. In subsequent research, the Committee has ascertained that extensive data on Canadian private investment abroad is collected and collated by the Dominion Bureau of Statistics, although it is not made public. The Committee recommends that personnel in the policy-making departments be made aware of this information and have access to it when required.

3. *Incentives and Returns to Private Capital*

Perhaps the most important problem relating to foreign investment concerns the distribution of the economic benefits derived. On the assumption that operation in a developing country involves substantial starting-up cost and an additional degree of economic and non-economic risk, investors have demanded major concessional incentives and extra margins of profit. Because of the competition among various developing countries for scarce capital resources, the cost of these concessions has risen steadily.

Extended tax holidays and very high rates of profit repatriation will inevitably lead to local frustration and resentment. This is particularly the case in resource industries where the resource in question is believed to have a fairly limited life-span. The absence of reliable public information leaves room for exaggerated estimates of the actual rates of profit realized. All of these effects can be observed in the Caribbean. They have created a less favourable climate for Canadian investment and have diminished general goodwill toward Canada.

The basic justification for foreign enterprise is its risk-taking capacity. Foreign companies must recognize that excessive demands for concessions and guarantees will ultimately undermine and endanger their own position. It is possible for firms to enter under moderate guarantees, operate at reasonable rates of return and, in the process, provide more long-term security for their investments.

4. *Local Participation*

The need for foreign investment in developing countries grows out of a basic capital shortage. By definition, under these conditions, it will be impossible for nationals to retain ownership over many sectors of the economy while meeting the need for capital. As Canadians are fully aware, this situation can give rise to widespread apprehensions and resentment.

As the local capacity for capital formation grows, there is increasing pressure to supply more new capital from local sources and "buy back" at least a share of existing investment. This pressure is now very strong in the Caribbean.

With regard to new investment, it seems clear that a larger proportion will in future be provided locally, either by governments or private investors. There will be increasing emphasis on joint ventures and management contracts, mechanisms which combine local capital with the resources of international companies, and which, in many countries, are proving highly satisfactory.

The growth of development financing facilities will permit an acceleration of the rate of local investment and the regime of outright ownership by foreign

investors will diminish. In many cases local governments will foster this process by regulation. Investors will be forced to recognize the rights of sovereign economic control and the legitimacy of many local interests. It goes without saying that local governments which wish to secure the benefits of foreign capital in competitive world markets must permit reasonable returns and reasonable freedom for flexible operation.

With regard to existing investment, it is now clearly in the interest of foreign-owned companies to secure local equity participation. This will further national development by distributing more widely the benefits of economic activity. To the extent that local capital is available, its participation will also provide goodwill and a secure place in the local community.

Some Canadian companies in the area have already energetically pursued this policy with salutary results. Others face difficulties involving integrated international operations, share-listing, and currency controls. Such problems can, however, be overcome. Increasing local ownership is a matter of urgent concern to the host communities, the companies involved, and Canada. It would seem that an excellent starting-place in spreading local participation will be for companies to offer to their Caribbean employees the kinds of stock-purchase plans common in North America and elsewhere.

5. Extending the Benefits

Another general trend among developing countries is the determination to industrialize. Recognizing that secondary industries have been the engine of growth in the rich countries, governments of developing countries are intent upon reducing their present level of dependence on primary production.

A large proportion of the Caribbean investment of Canadian-based companies has been in the bauxite and alumina industries. The situation regarding these products is discussed in this report's section on Canadian imports from the area. In summary, it is evident that while this production has contributed a great deal to national output and to the development of ancillary economic activity, local pressure for increased refining, smelting and manufacturing will intensify in the future. This demand for greater local economic benefit from the end-products of Caribbean resources must be met if resource-based companies are to operate successfully in the future.

The other traditional area for Canadian-based investment has been in financial institutions where several companies have occupied a commanding position for many years. In most countries this is a vital and intrinsically sensitive sector of the economy and the Committee has concluded that it will be increasingly important

for these companies to “Caribbeanize” their operations. This will involve continuation of the policies of encouraging local equity participation and maximum development of local personnel resources. They will also be required to meet growing demands that their activities be closely geared to the development needs of the Caribbean communities.

All Canadian-based companies operating in the Caribbean are aware of the need to recruit locally for staff positions at all levels. In many cases there are official regulations requiring such policies. Recognizing the unique advantages of local personnel, all companies should now be energetically recruiting them, particularly for managerial and supervisory positions. In many cases, this recruitment can be carried on very effectively among West Indian students and expatriates in Canada. Companies must also place a high priority on the training of Caribbean personnel to fill senior positions in their home countries, elsewhere in the area, and in the international organizations.

The present and future needs of the region for foreign investment will be mainly in manufacturing industries. In this sector advanced managerial and technical skills, marketing techniques and contacts, as well as needed capital can all be provided by Canadian firms. Such investments, undertaken in full cooperation with the local community, recognizing the need for labour-intensive operation and the stimulation of local markets, can be highly successful and a source of improved Canada-Caribbean relations.

6. Canadian Official Encouragement

The policies of the Canadian government regarding the flow of private investment from Canada to the Caribbean are discussed in this report's section on “Development Assistance”.

Conclusions and Recommendations (VI)

Place in
Canada-
Caribbean
Relations

1. The Senate Committee is convinced that Canadian private investment has contributed substantially to Caribbean development. It has been encouraged by the governments of the area and welcomed by the vast majority of their people. As in Canada, however, there have been basic changes in the conditions under which outside investment is expected to operate. There is an urgent need for increased awareness of these changing conditions if Canadian investment is to continue to play a useful role in Caribbean development and to have a beneficial effect on Canada-Caribbean relations.

Canadian
Government
Co-operation

2. The Canadian Government should give vigorous encouragement to Canadian investors who are sensitive to the needs and conditions of the area.

The new investment-insurance operation of the Export Development Corporation should help to increase productive investment and can serve to encourage appropriate corporate policies. The Corporation's advocacy of joint ventures with local investors is an example of the kind of progressive action required.

Within C.I.D.A., the Committee recommends that the Business and Industry Division assume an expanding role as a "clearing house" for information on investment opportunities in developing countries. C.I.D.A.'s work in infrastructural and pre-investment assistance provides vital "seed money" for activity in the private sector. Canada should continue to provide this kind of help, which is likely to be increasingly requested by Caribbean governments.

3. Because of the intrinsic involvement of Canada's national interests and reputation, the Committee believes that Canadian Government policy should take full account of the location and extent of Canadian private investment in the Caribbean. The Committee has been surprised to learn as a result of exhaustive research that some information on Canadian private investment is collected and collated by the Dominion Bureau of Statistics, but that the existence of even this material is not apparently known within the policy-making departments. This data is essential to an overview of Canadian involvement, and to the accurate planning of official development assistance and representational services. Personnel within these departments should be made aware of this information and should have access to it when required.

Information
on Private
Investment

4. It is vital that Canadian investors recognize and accept the growing local interest in ownership of Caribbean resources and industry. With regard to existing investment, some Canadian firms have initiated the policy of local sales of shares with very encouraging results. Share-purchase plans for employees will be a very useful vehicle in this endeavour.

Local
Participation

In future investments, demand for larger local participation can be expected and there will be increasing emphasis on joint ventures and management contracts. If Canadian investors can adapt satisfactorily to these new conditions, they will continue to operate profitably and make an even more useful contribution to the Caribbean economies.

**Extending
the Benefits
of
Resources**

5. The countries of the area are firmly committed to phasing out their current level of dependence on raw materials production and gaining a greater share of the economic benefits from the end-products of Caribbean resources. The primary Canadian involvement in a resource industry is in bauxite and alumina. While the Canadian company's record is considered relatively good, growing local pressure can be expected for increased processing of the materials within the area.

**Financial
Institutions**

6. The other main sector of Canadian corporate activity, financial institutions, is an intrinsically sensitive one. It will be increasingly important for these firms to continue policies of encouraging local equity participation and developing local personnel resources. They will also be required to meet growing demands that their operations be closely geared to the development needs of the Caribbean communities.

**Economic
"Spillovers"**

7. All Canadian investors in the Caribbean must become increasingly conscious of the need to stimulate ancillary economic activity by maximizing local purchases of goods and services. There is a pressing need for more local benefits from the tourist industry and manufacturing enterprises.

**Personnel
Policies**

8. All companies operating in the Caribbean should recognize the need to recruit locally for staff positions at all levels. Canadian companies should not only adhere to the requirements of local governments, but can greatly increase the effectiveness of their operations by energetically recruiting local personnel, particularly for managerial and supervisory positions. The practice of recruiting Commonwealth Caribbean students and other expatriates in Canada is an excellent one which should be expanded.

VII THE WORK OF VOLUNTARY AGENCIES

1. *General*

In general, the Caribbean is an area of intensive concentration for the overseas activities of the Canadian voluntary sector. In addition to the traditional involvement of the Christian Churches, many of Canada's main voluntary agencies are active in relief and welfare work, youth projects, education, and medical assistance.

In its hearings, the Committee met with representatives of several churches and the Canadian University Service Overseas (C.U.S.O.). Further attention has been given to the work of voluntary agencies in general, and additional material has been examined. The Committee has been extremely impressed by the knowledge and dedication of the personnel of voluntary agencies in the Caribbean, and by the extent and value of their work.

It is clear that the changing conditions in the Caribbean countries are affecting vitally the methods and objectives of voluntary activities. In most cases, the objective of economic and social development is paramount, and the maximum involvement of the local population is an urgent priority. The emphasis is on cooperation rather than "assistance", and the goal is to eliminate the need for outsiders as soon as possible.

In the educational and technical assistance fields, the qualifications required of outside personnel are constantly rising. In some cases this has led to difficulties in recruiting and paying personnel at more senior levels. It is generally recognized, however, as heartening evidence of progress in local manpower development. In general, too, the personnel of non-governmental agencies appear to continue to enjoy a large measure of public goodwill in the area despite the growing nationalism and even blanket hostility toward foreigners in some sectors of opinion. On a person-to-person basis, Canadian voluntary agencies make a positive and substantial contribution to Canada-Caribbean relations.

2. *Canadian Official Cooperation*

The Canadian Government has recognized the invaluable and often unique contribution of Canadian voluntary agencies in assisting developing countries. In 1967 C.I.D.A. instituted a Special Programs Division with the objective of assisting non-governmental agencies in development projects and programmes. In 1969-70 the total allocation for assistance to non-governmental organizations is \$6.5 million, a substantial increase over the 1968 level. Grants are made to volun-

tary agencies on a "matching" basis, with the agency normally supplying one-half to two-thirds of the funds required for the project or programme involved.

In 1968-69, C.I.D.A. contributed almost \$200,000 to specific projects in the Caribbean and at least the same amount again through "National" and "International" projects. It is noteworthy that almost half the specific Caribbean allocation went to Haiti, to assist two Canadian missionary orders in school-construction projects. The largest single allocation is to the Canadian University Service Overseas (C.U.S.O.) which has a current annual budget of \$262,000 for its Caribbean programme with 129 personnel in the West Indies.

The Committee is convinced that the "seed money" provided to voluntary agencies is, in general, an extremely effective use of official development assistance funds and one which usefully complements official aid activities. If the present rigorous standards of appraisal can be maintained, the Committee believes that the programme should be expanded further and that, in certain circumstances, C.I.D.A. could legitimately contribute an even larger proportion of project-costs.

Conclusions and Recommendations (VII)

Canadian
Government
Assistance

1. The Senate Committee considers that the "matching grants" provided to voluntary agencies, through C.I.D.A.'s Special Programs Division, have been a very effective use of official development assistance funds in the Caribbean. The programme should be expanded further and, in certain circumstances, C.I.D.A. could legitimately contribute an even larger proportion of project costs.

VIII IMMIGRATION

The Committee has been particularly interested in the question of West Indian immigration to Canada because of its close relationship to both the overpopulation and "brain drain" problems in the Caribbean.

The problem of overpopulation varies widely in its intensity. Barbados, for example, has one of the highest population densities in the world, while Guyana is a huge and virtually empty frontier land. In Jamaica and Trinidad and Tobago, the index of population density itself is not yet critical. Clearly, however, the economies of these countries are unable to absorb the available labour force. The resulting mass unemployment is, understandably, a source of continuing social and political turmoil, and one which may persist and intensify with further population growth. The immediate problem in many areas has been aggravated over the past few years since Britain ceased being an outlet for large-scale West Indian immigration.

Within the region it is hoped that Guyana will eventually be able to absorb large numbers of immigrants, but at present the migration to that country is not heavy. The United States has continued to accept large numbers of people from the area, and Canada has received a growing number of Caribbean immigrants for the past few years (recent statistics on immigration to Canada are included as Appendix E of this Report).

The seasonal movement of agricultural workers from the West Indies to Canada since 1967 has been useful in providing short-term employment for several thousand people. The arrangement appears to have been satisfactory to all concerned, and further growth in this and similar plans should be encouraged.

There are varying estimates of the gravity of the "brain drain" in the West Indies, but several of the Committee's witnesses assessed it as one of the most serious problems facing the area. Canada, of course, is unavoidably and closely involved in this problem, as a major recipient of skilled emigrants from the region. Canadian immigration standards, with their primary reliance in skill criteria, inevitably attract a disproportionate number of highly-skilled and professional workers. Not all such emigration is harmful, of course. In some fields there may be surplus trained personnel who would be unemployable and dissatisfied in their home countries. In most fields, however, skilled manpower is not sufficient, and emigration is a loss that the Caribbean countries can ill afford.

Because non-discrimination and universality have been accepted as the guiding principles of Canadian immigration policy, there are few initiatives available to Canada to help reduce the "brain drain". It must be added that the recognition and enforcement of these principles has greatly increased immigra-

tion from the Commonwealth Caribbean countries and has substantially removed this as a source of friction.

Certain measures relating to Canada's educational assistance may help to reduce the gravity of the "brain drain" to some extent, and they are discussed in the chapter on "Development Assistance".

Students and other expatriates in Canada should be actively recruited for positions in their home countries. The Department of Manpower and Immigration could assist considerably through its employment offices, and, under certain conditions, Canadian assistance funds might be used to help finance such recruiting drives.

Beyond this, however, it seems clear that remedial action will have to be initiated by the governments of the developing countries affected by the problem, and, that this action will probably have to be taken multilaterally. A number of developing countries have pressed for international controls on skilled emigration from developing areas. The prospects for success are, however, slight in view of the difficulty involved in reconciling such measures with the principle of the "free movement of peoples" enshrined in the United Nations Charter.

As a developed country, it would be inappropriate for Canada to lead in the pressure for such controls. Should they gain the general backing of developing countries, however, Canada should support such multilateral controls for as long as skilled emigration constitutes a critical problem for these countries. The Committee strongly recommends that the Canadian Government co-operate, as fully as possible, in all other efforts by developing countries to solve this problem.

In the absence of systems for controlling the "brain drain", Canada and other developed countries should consider the possibility of a compensation scheme. Such a plan would take into account the important economic transfer involved in the immigration of a skilled worker. There are many attempts underway to arrive at a fair and practicable formula for compensation (CIDA in its recent policy review, obtained some material on this subject). The Committee believes that an acceptable scheme, involving material resources or technical assistance, could be of great benefit.

The Committee was very interested in the question of the adjustment of West Indian immigrants to Canadian life and was encouraged by the Minister's announcement of a departmental study into the post-arrival problems and prospects of new Canadians. This study should permit the planning and implementation of improved counselling and other assistance programmes for prospective and arriving immigrants.

Conclusions and Recommendations (VIII)

1. The Senate Committee has noted the large increases in Caribbean Immigration and has been encouraged by the fact that recent changes in Immigration and Canada-Caribbean Relations Canadian immigration policy have removed former sources of friction.
2. The seasonal movement of farm workers to Canada since 1967 Agricultural Workers' Plan has been very useful in providing short-term employment to several thousand workers from Commonwealth Caribbean countries. The arrangement appears to have been satisfactory to all concerned and further growth in this and similar plans should be encouraged.
3. The question of the "brain drain" from the Caribbean, which is Immigration and the "Brain-Drain" recognized as one of the area's main problems, has been one of the major concerns of the Committee. While it has concluded that the main responsibility for alleviating this problem must remain with the home countries of skilled immigrants, the Committee strongly recommends that the Canadian Government co-operate in all such efforts.
4. The initiatives taken by C.I.D.A. to reduce the immigration of Educational Assistance Caribbean students brought to Canadian institutions are very useful. By providing scholarships for study at the University of the West Indies, particularly at the undergraduate level, equally effective help is provided at lower cost, without inducing emigration. The Committee was encouraged by the improvement in the proportion of Caribbean students returning to work in their home countries. The recruiting programmes of companies active in the area help to bring back students and other expatriates, and the Committee recommends that the Department of Manpower and Immigration offer all possible assistance with this recruiting.

IX TOURISM

While the economic impact is impossible to calculate with precision, tourism is obviously a major Canadian import (in the broad sense) from the Caribbean and one which is still growing very rapidly, even after the phenomenal expansion of the past few years. There is even a prospect of accelerated expansion with the advent of jumbo-jet service.

Although the tourist industry is clearly an important source of revenue, and is officially encouraged by all the governments of the area, the Committee has been given many reasons for apprehensions about further rapid growth.

The concerns reflected in this section almost all fall under the powers and responsibilities of the Caribbean governments. This discussion is undertaken for two reasons: first, to point out broad implications for Canada-Caribbean relations in general, and second, to assess the real economic impact of this export industry.

The massive influx of affluent white tourists to small islands populated mainly by poor, non-white citizens with memories of European colonialism will inevitably result in envy and resentment. By definition, tourists will tend to monopolize the most attractive and desirable properties, and most of the local people employed in the industry will be involved in a kind of servant capacity. The irritations are aggravated if most of the industry is foreign-owned. Basically these conditions prevail in the Caribbean, and a number of other undesirable social side-effects of tourism are probably also at work.

In the public mind, Canadian tourists in the area are in many ways viewed as being representative of Canada. While there is no reason to believe that they have engendered more resentment than other identifiable groups, nor can they be expected to be any more attuned to local concerns and sensitivities. As Canadian tourists establish a stronger presence, inevitably the whole issue of public goodwill toward Canada becomes involved.

From the viewpoint of both Canada and the Caribbean countries, there appears to be a definite limit on the number of tourists that can be absorbed without damaging consequences. In some countries, this point is close or may even have been passed. While the initiative is necessarily in the hands of the responsible Caribbean governments, Canadian officials (and, hopefully, tourists) must appreciate the problems and be prepared to respond with understanding to efforts to alleviate them.

Another major problem has been that too little of the economic benefit of tourism has accrued to the local societies. Prevalent foreign ownership has resulted

in a large outflow of repatriated profits. Almost all of the industry's material requirements have normally been imported, providing no stimulus whatever to local industries. The import bill has usually included machinery, construction materials, furnishings and most consumables, including even fresh fruits and vegetables. This latter problem involves a kind of mutual adjustment: local producers must be urged to expand into the required product-lines; and tourists should be encouraged to appreciate more of the local varieties of atmosphere and diet. Here again the main burden must fall on the local governments, but Canadian cooperation can be very valuable. Canadian assistance directed to local production for tourist consumption may have a significant impact. Canadian trade promotion services in the Caribbean should also avoid competition with efficient local producers.

Another possibility, raised at the 1966 Conference, was the suggestion, by Caribbean delegates, of enlarged duty free exemptions on local products for Canadian tourists returning from the area. It is possible that this could be an extremely useful form of assistance to increase the immediate and long-term benefits from tourism to the Caribbean economies.

The Committee understands the reluctance of the Canadian Government to extend special measures which could be considered discriminatory. At the same time this appears to be the ideal kind of assistance to offer to developing countries in general, and the Committee recommends that this possibility be given special consideration.

Conclusions and Recommendations (IX)

**Social and
Economic
Effects**

1. While recognizing the crucial importance of the tourist industry to many Caribbean countries, the Senate Committee has become concerned about the overall impact of tourism on those countries and on Canada-Caribbean relations in general.

Evidence given before the Committee indicated that tourism has had a number of undesirable social side-effects without necessarily bringing all the expected economic benefits. The Committee recognizes that the responsibility for solving these problems rests primarily with the local governments, but has several specific proposals to make.

**Economic
Side
Benefits**

2. If the tourist industry is to have any broad and lasting impact, many more of its material requirements, from consumables to construction materials, must be procured locally, rather than imported (as is now the general rule). While this will involve mainly local gov-

ernment action in encouraging local production and purchasing and in educating tourists about local products, Canada could assist significantly by directing more of its assistance to production related to tourism, and by adopting co-operative policies in other fields.

3. The possibility of enlarged duty-free exemptions for Canadian tourists returning from the Caribbean was discussed at the 1966 Conference. While acknowledging the merit of the Canadian Government's reservations about discriminatory measures of this kind, the Senate Committee considers that it would be desirable to extend especially favourable treatment to developing countries in general. The Committee recommends that special consideration be given to this proposal, which could be of great immediate benefit to developing areas such as the Caribbean.

Duty-Free
Exemption
for
Canadian
Tourists

X TRANSPORT and COMMUNICATIONS

Since the 1966 Conference, very encouraging progress has been made on a number of concerns in the transportation sector which were discussed at that time.

Following up on the Canadian Government's offers of cooperation in improving regional air services and airport facilities, C.I.D.A. has directed a large part of its Commonwealth Caribbean programme into this sector. Aircraft have been provided on a grant basis and through loans or lease-loan arrangement. Aviation communication equipment has been supplied on a substantial scale and, particularly in the Eastern Caribbean, major improvement projects have been undertaken on airport buildings and runways. These projects have been effectively complemented by technical assistance involving the training of specialized personnel in Canada. There are indications that air services and facilities are a continuing priority of many of the countries, and that the sector will remain an important channel of effective Canadian assistance.

Progress has been made in negotiations on bilateral air service agreements between Canada and the fully-independent countries. A direct commercial agreement has been made between Air Canada and Air Jamaica, involving some provision of assistance by the Canadian carrier. Air Canada has also been directly involved in assistance on a regional scale.

The other major issue raised at the 1966 Conference involved the possibility of the restoration of direct shipping services between Canada and the Commonwealth Caribbean. The Canadian Government, having agreed that the matter should be fully investigated in the light of its possible long term contribution to the promotion of trade, completed a study of the question in 1968. The three-volume report was then transmitted to the Caribbean governments and other interested organizations for comments.

The Committee has had quite extensive discussions of this subject and is fully aware of its complexity. The most important difficulty lies in ascertaining whether or not there is sufficient trade potential economically to justify direct shipping, when the lack of shipping itself constitutes a major obstacle to potential trade. The Canadian Government study was inconclusive on this question but did see sufficient basis for further investigation. The Committee believes that this is an issue which should rank high on the agenda of any future Heads of Government or Ministerial Conferences.

If there is evidence of substantial interest in the part of the Caribbean governments, the 1968 report would form the basis for specific feasibility studies and further action. The Committee recommends that any new talks on direct

transportation should also emphasize full discussion of the future potential for air-freight services, and should be closely tied to specific programmes of two-way trade promotion.

Conclusions and Recommendations (X)

General Progress

1. The Senate Committee has been encouraged by the progress made on a number of issues relating to transport and communications since the 1966 Conference and considers that this sector will continue to be an important focus for Canadian development assistance to the Caribbean.

Canada- Caribbean Transportation

2. The question of direct Canada-Caribbean shipping, a concern of the 1966 Conference, has been examined in some depth by the Committee. Because of its crucial relationship to trade possibilities, the Committee believes that the whole question of direct transportation could be discussed very usefully in new multilateral talks with the Caribbean governments.

While such discussions could deal with the shipping study prepared by the Canadian Government, they should also emphasize the potential for air-freight services. The prospects for all forms of air transportation between Canada and the Caribbean will improve rapidly as innovation proceeds in the field.

APPENDIX "A"

<i>Issue Number</i>	<i>Date of Meeting</i>	<i>Witnesses Heard</i> <i>(First Session—Twenty-eighth Parliament (1969))</i>
1	February 13/69	Mr. Willis C. Armstrong, Associate Dean, School of International Affairs, Columbia University, New York City, U.S.A.
2	February 25/69	Mr. William G. Demas, Head of Economic Planning Division, Office of the Prime Minister of Trinidad and Tobago, West Indies.
3	March 4/69	Mr. John N. Plank, Senior Fellow at Brookings Institution, Washington, D.C., U.S.A.
4	March 11/69	Dr. Alexander N. McLeod, Governor of the Central Bank of Trinidad and Tobago, Trinidad, West Indies.
5	March 18/69	Professor George V. Doxey, Professor of Economics and of Administrative Studies, York University, presently visiting Professor at the University of the West Indies in Barbados, West Indies.
6	May 6/69	Right Honourable Lester B. Pearson, P.C., Chairman, Commission on International Development (World Bank).
7	June 18/69	<i>Department of Industry, Trade and Commerce:</i> Mr. T. M. Burns, General Director of Office of Area Relations; Mr. G. Schute, Director, Industry, Trade and Traffic Branch; Mr. R. B. Nickson, Director, Commonwealth Division; Mr. C. L. Bland, Commonwealth Division, Office of Area Relations.
8	June 25/69	Honourable Allan J. MacEachen, Minister of Manpower and Immigration. Mr. R. B. Curry, Assistant Deputy Minister (Immigration), Department of Manpower and Immigration.
<i>(Second Session—Twenty-eighth Parliament (1969-70))</i>		
1	November 4/69	<i>Canadian International Development Agency:</i> Mr. Maurice F. Strong, President Mr. A. J. Darling, Head of Commonwealth Caribbean Planning Division.
2	November 19/69	Honourable Mitchell Sharp, Secretary of State for External Affairs.
3	November 25/69	<i>ALCAN Aluminium Ltd.:</i> Mr. Nathanael V. Davis, President; Mr. Donald D. MacKay, Executive Vice-President; Mr. E. H. Roach, Administrative Officer.
<i>In Camera</i>	December 2/69	<i>International Nickel Company:</i> J. S. Page, Assistant to Chairman of Board. <i>Falconbridge Nickel Mines Limited:</i> Marsh A. Cooper, President and Managing Director.
4	December 9/69	Mr. K. R. Patrick, President, Marigot Investments Limited, Montreal, Quebec.
5	February 10/70	L'Abbé Gérard Dionne, Director, Canadian Catholic Office for Latin America. Reverend David Woeller, Area Secretary for the Caribbean and Latin America, Anglican Church of Canada. Doctor Garth Legge, Associate Secretary, Board of World Mission, United Church of Canada. Miss Mary Whale, Executive Secretary for Overseas Missions, Presbyterian Women's Missionary Society, Presbyterian Church of Canada.

APPENDIX "A" (Concluded)

<i>Issue Number</i>	<i>Date of Meeting</i>	<i>Witnesses Heard (Second Session—Twenty-eighth Parliament (1969-70))</i>
6	February 19/70	<i>Resources Management Consultants:</i> Mr. W. M. Kudryk, Managing Partner, Toronto, Ontario; Mr. L. G. Wynnyckyj, Partner, Toronto, Ontario.
7	February 25/70	<i>Canadian University Service Overseas (C.U.S.O.):</i> Mr. Frank Bogdasavich, Executive Director; Father Harold Gardiner, Director of Caribbean Program; Mr. Robert Sallery, Public Relations Officer.
8	March 3/70	Mr. Roy Matthews, Acting Executive Director, Private Planning Association of Canada.
9	March 17/70	Mr. John D. Harbron, Associate Editor, The Telegram, Toronto.
10	March 17/70	*
11	April 21/70	Dr. George Eaton, Professor of Economics, York University, Toronto, Canada.

Note: A number of informal meetings with visiting experts were also held.

* Issue Number 10 was not related to the enquiry on Canada-Caribbean relations.

APPENDIX "B"

CANADA-COMMONWEALTH CARIBBEAN TRADE STATISTICS

\$ Million

<i>Canadian Exports</i>	<i>1966</i>	<i>1967</i>	<i>1968</i>	<i>1969</i>
Jamaica.....	33.5	39.1	34.3	40.4
Trinidad.....	23.3	20.1	16.2	19.4
Guyana.....	9.9	12.1	9.1	8.3
Barbados.....	8.1	8.4	10.1	8.7
Bermuda.....	7.4	7.4	7.1	9
Bahamas.....	10.8	10.2	12.7	15.2
Leewards and Windwards.....	8.8	8.7	8.4	10.3
British Honduras.....	.9	1.2	1.3	1.7
	102.8	108.2	99.3	113

+13.79%

<i>Canadian Imports</i>	<i>1966</i>	<i>1967</i>	<i>1968</i>	<i>1969</i>
Jamaica.....	37.3	31.9	33.9	46. *
Trinidad.....	16.0	18.7	19.9	17.7
Guyana.....	28.1	30.0	29.4	33.9
Barbados.....	2.3	3.1	1.5	1.5
Bermuda.....	.8	.3	.4	.3
Bahamas.....	1.2	2.2	3.1	4.4
Leewards and Windwards.....	.9	1.4	1.3	2.4
British Honduras.....	1.5	1.9	2.5	2.5
	89.1	89.5	92	108.7

+18.15%

What Canada is Selling to the Commonwealth Caribbean

(Cdn. \$000's)

	<i>1965</i>	<i>1966</i>	<i>1967</i>	<i>1968</i>	<i>1969</i>
Flour.....	11,138	10,355	8,413	6,701	5,490
Fish, Pickled, Salted.....	7,204	8,105	8,320	5,251	8,234
Meats.....	6,013	5,204	5,246	5,068	4,812
Fish, Canned.....	3,734	4,245	4,428	3,720	4,044
Motor Vehicles and Trucks.....	6,371	5,479	2,634	2,134	2,240
Drugs and Medicines.....	1,329	2,411	2,629	2,063	2,974
Lumber.....	1,879	2,503	2,560	3,467	2,907
Textiles.....	1,908	2,113	2,303	2,743	2,602
Aircraft and Parts.....	17	122	2,238	1,120	2,023
Newsprint.....	1,749	1,774	2,194	2,024	2,493
Insulated Wire and Cable.....	441	1,458	1,583	1,185	1,038
Telephone Apparatus and Equipment.....				3,286	6,870

Plus an Extremely Broad Range of Fully Manufactured Products.

*Substantially increased sales of alumina.

APPENDIX "B" (Concluded)

What Canada is buying from the Commonwealth Caribbean

Bauxite and Alumina.....	43,781	49,518	48,300	51,819	66,338
Raw Sugar.....	17,151	16,359	11,735	10,002	8,586
Crude Petroleum.....	8,917	8,453	9,504	9,866	4,867
Molasses.....	2,359	2,944	3,864	3,177	2,617
Rum.....	1,052	1,682	2,835	2,626	3,066
Fruit Juices.....	1,126	1,391	1,036	1,447	744
Coffee.....	398	396	505	495	298
Nutmegs and Mace.....	375	258	307	165	201
Liqueurs.....	151	320	280	468	481
Motor Gasoline.....			1,911	2,876	2,575
Sex Hormones.....			—	1,027	2,261
Fuel Oil.....			2,217	2,930	4,691
Lubricating Oils.....			1,882	1,117	3,273

APPENDIX "C"

The Potential for Canadian Imports of Bananas and Citrus Products.

a) *Bananas* — The West Indies banana producers, Jamaica and the Windward Islands, are at present almost totally dependent on the British market. British entry into the EEC will almost certainly involve the loss of some of the demand now provided by British preferences. These losses could easily assume critical proportions and it thus seems clear that alternative outlets are a high priority.

There are strong indications that West Indian bananas could compete successfully in the Canadian market. Bananas were a very important pre-war import from the area, and the 1966 Protocol to the 1925 trade agreement included a commitment "To endeavour to revive the banana trade and to bring about increased sales of bananas to Canada from the Commonwealth countries of the Caribbean." The two main obstacles to expansion lie in the interrelated areas of marketing and transportation.

At present the Canadian market for bananas is effectively consolidated with that of the United States. The supply situation in this market is very heavily concentrated, with almost the entire North American banana trade in the hands of two giant suppliers. They have achieved strong backward and forward linkages, with independently-owned shipping facilities and tightly-organized marketing arrangements. Extensive advertising campaigns have also established patterns of consumer preference for the type of bananas produced in Central America and the individual brand-names of these companies.

It is clear that there are formidable deterrents in the areas of transportation and marketing to West Indian producers seeking a share of the Canadian banana market. Given the basic competitiveness of their fruit, however, it should be possible. The producers would need to earmark and guarantee specific quantities of bananas of consistent quality for the Canadian market. A strong marketing organization would then be needed to secure contracts with Canadian wholesalers and retail-chains and to dispose Canadian consumers toward the new fruit.

The Committee is convinced that Canada, if it is to mount a concerted effort of development assistance in the area could help solve these problems. A marketing agency, of the type recommended in the Report, could mount the needed marketing and promotion campaign.

The vigilance of the Canadian authorities could also protect these efforts from the possibility of unfair competitive practices on the part of present sup-

pliers. Under present conditions of production and because of the corporate connections involved, the Windward Islands producers would be more likely to benefit than Jamaica.

The lack of transportation facilities presents a further difficulty in the possible restoration of the West Indian banana trade with Canada. Even in the absence of a general expansion of shipping services, however, it may prove that banana exports alone will justify separate shipping facilities. It is quite conceivable that air freight will become a practicable mode of shipping as innovation progresses in the field.

On balance, it appears that bananas may be one of the most promising of the potential West Indian exports to Canada. The stimulation of trade in this fruit should be given active consideration by all parties, and Canada should respond quickly and positively to proposals for co-operation and assistance.

b) *Citrus Fruits and Juices*—The Committee has had a number of indications that various citrus products from the Caribbean could compete effectively for a greater share of the Canadian market. Transportation and marketing difficulties are again important, but they do not appear insuperable. Assured contracts, continuity of supply, uniformity of quality, promotion to consumers: all these aspects remain to be dealt with, but it does seem that these fruits, particularly varieties like the ortanique, offer potential for mutually-beneficial trade.

The Canadian Government should be receptive to proposals for action and assistance in this sector. Here again a concerted marketing and promotion campaign could yield substantial results.

APPENDIX "D"

Comments on Traditional Canadian Exports to the Caribbean Area

a) *Flour*—Wheat flour remains the largest single item on the export list but Canadian sales have declined drastically in both absolute and relative terms.

Canadian exports have lost ground to those of the United States, France and Australia, because of the basic inability to compete with subsidized wheat produced in those countries. In large part, this decline in sales has also been a result of import-substitution policies on the part of local governments. Because of the subsequent decision of Canadian milling companies not to initiate operations within the area, an increasing share of the market has gone to American firms, which also tend to rely on supplies of American wheat.

There appears to be little prospect of Canada regaining a larger share of the West Indian market for this commodity. The importing countries in the area are honouring their commitment to ensure a fair opportunity for Canadian trade in these products. The decline is, then, part of the overall adjustment problem confronting the Canadian wheat producer and Canadian governments.

b) *Fish Products*—Canada's exports in this area have been highly competitive and have tended to dominate the market. In very recent years there have been some declines, however, and it is possible that more will follow. The reasons appear to lie in three areas: changes in taste by consumers with rising incomes to which the Canadian producers have not adapted either in terms of quality or packaging; increasing competition in certain product-lines by other exporters; and, to some extent, growing domestic production.

Flexible and aggressive marketing should enable Canadian suppliers to adapt to changes in patterns of consumption and to maintain a commanding market position in the face of present competition.

c) *Meats*—After expanding very rapidly between 1950 and 1965, exports of Canadian meats have now declined somewhat. Further declines can be anticipated as most of the countries place a high priority on import replacement in this area, and, within the CARIFTA region, Guyana seeks to specialize increasingly in live-stock production. A further factor is that Canadian meats (particularly fresh meats) are very often uncompetitive with those of Australia, New Zealand and other major suppliers.

d) *Wood Products*—Canadian exports of lumber and other wood-products have fluctuated fairly widely over the past two decades. There is probably little prospect of increasing them much from present levels.

e) *Other Traditional Exports*—Exports of animal feeds have continued to decline in both absolute and relative terms. Increasing import substitution and growing competition from the United States appear to be the major factors. Dairy exports have also decreased in consequence of import substitution drives in several countries and competition from other supplying countries, several of which subsidize dairy production. Exports of Canadian fruits and vegetables will probably fall as plans for import-replacement progress, in some cases even specifying tropical substitutes.

APPENDIX "E"

Immigration from British Honduras, Bermuda, Guyana and the Caribbean Islands

<i>Country</i>	<i>1964</i>	<i>1965</i>	<i>1966</i>	<i>1967</i>	<i>1968</i>	<i>1969</i>
British Honduras.....	5	8	10	33	23	43
Bermuda.....	82	120	198	179	192	222
Jamaica.....	912	1,214	1,407	3,459	2,886	3,889
Trinidad.....	467	775	1,113	2,325	2,393	5,582
Tobago.....	4	5	14	15	26	49
Barbados.....	422	560	699	1,181	821	1,242
Anguilla.....	—	—	4	7	6	3
Antigua.....	35	52	50	114	148	196
Bahama Islands.....	21	22	30	74	61	136
Barbuda.....	—	—	—	2	—	3
Cayman Islands.....	—	1	5	6	5	14
Dominica.....	22	22	42	105	99	152
Grenada.....	32	48	82	139	120	281
Montserrat.....	17	19	12	25	26	62
Nevis.....	1	6	6	15	18	28
St. Kitts.....	22	38	40	107	63	183
St. Lucia.....	31	41	52	135	73	148
St. Vincent.....	82	117	185	250	220	361
Turks & Caicos Islands.....	—	—	1	—	—	—
Virgin Islands, British.....	1	1	—	3	1	9
Br. West Indies, n.e.s.....	3	5	4	—	3	—
Guyana (Br. Guiana).....	614	609	628	736	823	1,865
TOTAL.....	2,773	3,663	4,582	8,910	8,007	14,468

April 10, 1970.

Prepared by: Information Analysis Unit,
Programs & Procedures Branch,
Immigration Division.

Source: Tabulation of Landing Records.

APPENDIX "E" (Concluded)

Migration From Countries Bordering on the Caribbean Sea

<i>Country</i>	<i>1964</i>	<i>1965</i>	<i>1966</i>	<i>1967</i>	<i>1968</i>	<i>1969</i>
Costa Rica.....	3	10	37	3	21	21
El Salvador.....	3	1	2	4	5	3
Guatemala.....	9	6	3	14	13	41
Honduras.....	9	5	5	7	22	41
Nicaragua.....	—	2	5	10	5	25
Panama.....	5	7	11	13	13	25
Cuba.....	29	23	27	34	45	44
Dominican Republic.....	7	22	8	39	23	38
Netherlands West Indies.....	15	30	40	30	27	46
Guadeloupe.....	3	1	3	16	16	25
Haiti.....	62	88	84	291	444	550
Martinique.....	3	3	11	11	22	7
Mexico.....	136	147	114	318	245	377
Venezuela.....	336	310	317	374	206	297
Columbia.....	74	47	79	87	131	200
Total.....	694	702	746	1,251	1,238	1,740

Prepared by: Information Analysis Unit,
Programs & Procedures Br.,
Immigration Division.

Source: Data Processing Tabulations.
May 5, 1970.

APPENDICE ("E") (Fin)

Immigration de pays en bordure de la mer des Antilles

Pays	1964	1965	1966	1967	1968	1969
Costa Rica.....	3	10	37	3	21	21
El Salvador.....	3	1	2	4	5	3
Guatemala.....	9	6	3	14	13	41
Honduras.....	9	5	5	7	22	41
Nicaragua.....	—	2	5	10	5	25
Panama.....	5	7	11	13	13	25
Cuba.....	29	23	27	34	45	44
République dominicaine.....	7	22	8	39	23	38
Antilles néerlandaises.....	15	30	40	30	27	46
Guadeloupe.....	3	1	3	16	16	25
Haïti.....	62	88	84	291	444	550
Martinique.....	3	3	11	11	22	7
Mexique.....	136	147	114	318	245	377
Venezuela.....	336	310	317	374	206	297
Colombie.....	74	47	79	87	131	200
Total.....	694	702	746	1,251	1,238	1,740

Préparé par : la Sous-section de l'analyse de l'information,
Direction des programmes et procédures,
Division de l'immigration.

Source : Totalisations informatiques.

le 5 mai 1970.

APPENDICE "E"

Immigration du Honduras britannique, des Bermudes, de la Guyane et des Antilles

Pays	1964	1965	1966	1967	1968	1969
Honduras britannique.....	5	8	10	33	23	43
Bermudes.....	82	120	198	179	192	222
Jamaïque.....	912	1,214	1,407	3,459	2,886	3,889
Trinité.....	467	775	1,113	2,325	2,393	5,582
Tobago.....	4	5	14	15	26	49
Barbade.....	422	560	699	1,181	821	1,242
Anguilla.....	—	—	4	7	6	3
Antigua.....	35	52	50	114	148	196
Bahamas (Iles).....	21	22	30	74	61	136
Barbuda.....	—	—	—	2	—	3
Cayman (Iles).....	—	1	5	6	5	14
Dominique.....	22	22	42	105	99	152
Grenade.....	32	48	82	139	120	281
Montserrat.....	17	19	12	25	26	62
Nevis.....	1	6	6	15	18	28
St. Kitts.....	22	38	40	107	63	183
Sainte-Lucie.....	31	41	52	135	73	148
Saint-Vincent.....	82	117	185	250	220	361
Turks & Caicos (Iles).....	—	—	1	—	—	—
Iles Vierges (britanniques).....	1	1	—	3	1	9
Autres Antilles britanniques.....	3	5	4	—	3	—
Guyane (britannique).....	614	609	628	736	823	1,865
TOTAL.....	2,773	3,663	4,582	8,910	8,007	14,468

le 10 avril 1970.

Préparé par: la Sous-section de l'analyse de l'information,
Direction des programmes et procédures,
Division de l'immigration.
Source: Totalisation des données sur la réception des immigrants.

d) *Produits du bois*—Les exportations canadiennes de bois de construction et d'autres produits du bois ont fluctué assez largement depuis deux décennies. Il est peu probable que le marché dans ce domaine dépasse son niveau actuel.

e) *Autres exportations traditionnelles*—Les exportations de provenance ont continué à décliner, tant absolument que relativement. La réduction progressive des importations et la concurrence de plus en plus forte des États-Unis semblent les deux principaux facteurs. Les exportations de produits laitiers ont également diminué par suite des mesures destinées à suppléer l'importation dans plusieurs pays et de la concurrence d'autres pays fournisseurs, dont plusieurs subventionnent la production du lait. Les exportations de fruits et légumes canadiens fléchiront probablement par suite des nouvelles politiques de réduction de l'importation et dans certains cas de leur remplacement par des produits des pays tropicaux.

*Observations sur les exportations traditionnelles du Canada
dans la région des Antilles*

APPENDICE D

a) *Farine*—La farine de blé demeure le plus important produit d'exportation bien que les ventes canadiennes aient énormément décliné, absolument et relativement. Les exportations canadiennes sont en perte de vitesse par rapport à celles des États-Unis, de la France et de l'Australie, le Canada étant fondamentalement incapable de soutenir la concurrence du blé dont la production est subventionnée dans ces pays. En grande partie, ce déclin des ventes résulte aussi des nouvelles politiques de réduction de l'importation des gouvernements en cause. Comme les sociétés canadiennes de mouture ont décidé de ne pas s'installer dans la région, une partie de plus en plus importante du marché est passée aux entreprises américaines qui ont également tendance à se fier aux approvisionnements de blé américain.

Il semble peu certain que le Canada réussisse à reprendre une plus grande partie du marché des Antilles pour cette denrée. Les pays d'importation dans cette région respectent l'engagement qu'ils ont pris d'assurer une part équitable du commerce de ces produits au Canada. Le déclin s'inscrit donc dans la ligne d'un problème d'adaptation générale auquel font face les producteurs canadiens de blé et les gouvernements canadiens.

b) *Produits du poisson*—Les exportations du Canada dans ce domaine soutiennent très bien la concurrence et ont eu tendance à dominer le marché. Ces dernières années, quelques déclin ont cependant été notés et il se peut que d'autres les suivent. La raison de cette baisse touche à trois domaines: les changements de préférence des consommateurs dont les revenus s'accroissent, auxquels les producteurs canadiens ne se sont pas adaptés tant au point de vue de la qualité que de l'emballage, la concurrence plus forte d'autres exportateurs pour certains produits secondaires et jusqu'à un certain point, la production de plus en plus forte au pays.

Une commercialisation souple et agressive devrait permettre aux fournisseurs canadiens de s'adapter aux changements d'habitude ou de consommation et de maintenir leur situation prépondérante sur le marché face à la concurrence actuelle. c) *Vian­des*—Après une expansion très rapide de 1950 à 1965, les exportations de viandes canadiennes ont quelque peu décliné. D'autres diminutions sont à prévoir, étant donné que la plupart des pays accordent la priorité à la réduction de l'importation dans ce secteur, et dans la région de CARIFTA, la Guyane cherche de plus en plus à se spécialiser dans la production du bétail. En outre, les viandes canadiennes (en particulier les viandes fraîches) sont très souvent incapables de soutenir la concurrence des viandes de l'Australie, de la Nouvelle-Zélande et d'autres importants fournisseurs.

actuels. La production actuelle et les relations des sociétés en cause mettront les producteurs des Îles du Vent dans une situation plus avantageuse que celle de la Jamaïque.

La pénurie de moyens de transport présente une autre difficulté pour la re-tauration possible du commerce des bananes des Indes occidentales au Canada. Malgré l'absence d'une expansion générale des services d'expédition, toutefois, l'exportation des bananes à elle seule justifiera peut-être la création d'installations distinctes de transport. Il est fort possible que le transport par air devienne pratique à mesure que ce domaine sera perfectionné.

Somme toute, il semble que les bananes soient l'un des produits d'exportation des Antilles les plus prometteurs. Tous les intérêts doivent prendre en considération la stimulation du commerce de ce fruit et le Canada doit donner suite rapidement et de façon positive aux propositions de coopération et d'assistance.

b) *Agaves et jus*—Le Comité s'est laissé dire à plus d'une reprise que les agaves des Antilles pourraient absorber avec succès une plus grande partie du marché canadien. Le transport et la commercialisation présentent encore des problèmes, mais ils ne semblent pas insurmontables. Il reste à préciser l'assurance des contrats, la continuité de l'approvisionnement, l'uniformité de la qualité, la publicité auprès des consommateurs, mais il semble que ces fruits, surtout les variétés comme l'ortanique, peuvent se révéler un commerce mutuellement avantageux.

Le gouvernement canadien devrait prendre en considération les propositions d'action et d'aide dans ce secteur, où une campagne concertée de mise en marché et de publicité pourrait donner des résultats notables.

APPENDICE C

Possibilités d'importation au Canada de bananes et d'agrumes

a) *Bananes*—Les producteurs de bananes des Antilles, de la Jamaïque et des Îles du Vent dépendent à l'heure actuelle presque totalement du marché britannique. L'entrée du Royaume-Uni dans la C.E.E. entraînera presque certainement une diminution de la demande actuellement assurée par la préférence britannique. Cette baisse pourrait facilement prendre des proportions graves et d'autres débouchés doivent être trouvés de toute urgence.

Tout porte à croire que les bananes des Antilles pourraient facilement soutenir la concurrence sur le marché canadien. Les bananes constituaient un produit d'importation très important de cette région avant la guerre et le protocole de 1966 relatif à l'accord commercial de 1925 comporte l'engagement de «s'efforcer d'encourager le commerce des bananes et d'augmenter les ventes au Canada de bananes en provenance des Antilles du Commonwealth.» Les deux principaux obstacles à cette expansion sont les questions interrelées de la commercialisation et du transport.

À l'heure actuelle, le marché canadien pour les bananes est efficacement uni à celui des États-Unis. L'approvisionnement est fortement concentré et presque tout le commerce des bananes en Amérique du Nord est entre les mains de deux importants fournisseurs qui ont réalisé des unions avec des entreprises dont l'activité se situe avant ou après celle de l'approvisionnement, notamment des entreprises d'expédition et qui ont également conclu des accords de vente dont l'organisation est très serrée. Les campagnes de publicité à grand déploiement ont déterminé jusqu'à un certain point les préférences des consommateurs pour le genre de bananes produites en Amérique centrale et pour les marques particulières de ces entreprises.

Il est clair que les difficultés de transport et de vente empêchent les producteurs des Antilles à se créer une place sur le marché canadien des bananes. La situation concurrentielle de ce fruit, toutefois, rend la chose possible. Les producteurs devraient réserver et garantir des quantités données de bananes de qualité égale pour le marché canadien. Il leur faudrait établir une forte association de mise en marché pour obtenir des contrats des grossistes canadiens et des réseaux de vente au détail et pour encourager les consommateurs canadiens à acheter leurs fruits.

Le Comité est convaincu que le Canada, s'il veut faire un effort concerté pour favoriser le développement de cette région, doit contribuer à la solution de ces problèmes. Une agence de commercialisation, dans le genre de celle que recommande le rapport, pourrait organiser la campagne de mise en marché et de publicité. Les autorités canadiennes devraient également veiller à ce que ces efforts ne favorisent pas des pratiques injustes de concurrence de la part des fournisseurs

APPENDICE "B" (Fin)

Ce que le Canada achète des Antilles du Commonwealth

Bauxite et alumine.....	43,781	49,518	48,300	51,819	66,338
Sucre brut.....	17,151	16,359	11,735	10,002	8,586
Pétrole brut.....	8,917	8,453	9,504	9,866	4,867
Mélasses.....	2,359	2,444	3,864	3,177	2,617
Rhum.....	1,052	1,682	2,835	2,626	3,066
Jus de fruit.....	1,126	1,391	1,036	1,447	744
Café.....	398	396	505	495	298
Noix et fleur de muscade.....	375	258	307	165	201
Boissons alcooliques.....	151	320	280	468	481
Carburants.....			1,911	2,876	2,575
Hormones sexuelles.....			—	1,027	2,261
Mazout.....			2,217	2,930	4,691
Huiles lubrifiantes.....			1,882	1,117	3,273

APPENDICE "B"

COMMERCE ENTRE LE CANADA ET LES ANTILLES DU COMMONWEALTH

(Millions de dollars)

Exportations canadiennes	1966	1967	1968	1969
Jamaïque	33.5	39.1	34.3	40.4
Trinité	23.3	20.1	16.2	19.4
Guyane	9.9	12.1	9.1	8.3
Barbades	8.1	8.4	10.1	8.7
Bermudes	7.4	7.4	7.1	9
Bahamas	10.8	10.2	12.7	15.2
Iles Sous-le-Vent et du Vent	8.8	9.7	8.4	10.3
Honduras britannique	.9	1.2	1.3	1.7
102.8		108.2	99.3	113

+13.79%

Importations canadiennes	1966	1967	1968	1969
Jamaïque	37.3	31.9	33.9	46.*
Trinité	16.0	18.7	19.9	17.7
Guyane	29.1	30.0	29.4	33.9
Barbades	2.3	3.1	1.5	1.5
Bermudes	.8	.3	.4	.3
Bahamas	1.2	2.2	3.1	4.4
Iles Sous-le-Vent et du Vent	.9	1.4	1.3	2.4
Honduras britannique	1.5	1.9	2.5	2.5
89.1		89.5	92	108.7

+18.15%

Ce que le Canada vend aux Antilles du Commonwealth

(Milliers de dollars canadiens)

Farine	1965	1966	1967	1968	1969
Poisson, mariné et salé	11,138	10,355	8,413	6,701	5,490
Vianades	7,204	8,105	8,320	5,251	8,234
Poisson, en conserves	6,013	5,204	5,246	5,068	4,812
Poisson, en conserves	3,734	4,245	4,428	3,720	4,044
Automobiles et camions	6,371	5,479	2,634	2,134	2,240
Produits pharmaceutiques	1,329	2,411	2,629	2,063	2,974
Bois de construction	1,879	2,503	2,560	3,467	2,907
Textiles	1,908	2,113	2,303	2,743	2,602
Avions et pièces	17	122	2,238	1,120	2,023
Papier journal	1,749	1,774	2,194	2,024	2,493
Fils métalliques et câbles isolés	441	1,458	1,583	1,185	1,038
Appareils et matériel de téléphone				3,286	6,870

Et une gamme très variée de produits entièrement usinés

*Ventes d'alumine sensiblement accrues.

APPENDICE "A" (Fin)

N° du fascicule	Date de la séance	Témoins entendus (Deuxième session de la vingt-huitième législature (1969-1970))
6	19 février 1970	<i>Experts-conseils en gestion des ressources:</i> M. W. M. Kudryk, associé en gestion, Toronto, Ontario; M. L. G. Wymnyckyj, associé, Toronto, Ontario. <i>Service universitaire canadien outre-mer (SUCO):</i> M. Frank Bogdasavich, directeur exécutif; Le père Harold Gardiner, directeur du programme des Antilles; M. Robert Sallery, agent des relations publiques. M. Roy Matthews, directeur exécutif suppléant, Private Planning Association of Canada. M. John D. Harbron, rédacteur en chef adjoint, le Telegram de de Toronto.
10	17 mars 1970	*
11	21 avril 1970	M. George Eaton, professeur d'économique à l'Université York, Toronto, Canada.

Note: Il y a eu également un certain nombre de séances officieluses auxquelles des spécialistes ont témoigné.

*Le fascicule n° 10 ne porte pas sur l'enquête relative aux relations canado-antillaises.

APPENDICE "A"

N° du fascicule	Date de la séance	Témoins entendus	(Première session de la vingt-huitième législature (1969))
1	13 février 1969	M. Willis C. Armstrong, doyen associé, Faculté des affaires internationales, Université Columbia, New York, États-Unis.	M. William G. Demas, chef de la division de la planification économique, cabinet du premier ministre de la Trinité et Tobago, Antilles.
2	25 février 1969	M. John N. Plank, agrégé sénior à l'Institut Brookings, Washington, D.C., États-Unis.	M. Alexander N. McLeod, gouverneur de la Banque centrale de la Trinité et Tobago, La Trinité, Antilles.
3	4 mars 1969	M. George V. Doxey, professeur d'économie et d'administration à l'Université York; actuellement professeur invité à l'université des Indes Occidentales, à la Barbade, Antilles.	Le très honorable Lester B. Pearson, C.R., président de la Commission du développement international (Banque mondiale).
4	11 mars 1969	M. T. Burns, directeur général des relations régionales; Ministère de l'Industrie et du Commerce.	M. R. B. Burns, directeur général des relations régionales; Ministère de l'Industrie et du Commerce.
5	18 mars 1969	M. R. B. Nickson, directeur de la division du Commonwealth; M. C. L. Bland, de la division du Commonwealth, direction générale des relations régionales.	L'honorable Allan J. MacEachern, ministre de la Main-d'Œuvre et de l'Immigration.
6	6 mai 1969	M. R. B. Curry, sous-ministre adjoint (Immigration), ministère de la Main-d'Œuvre et de l'Immigration.	M. Maurice F. Strong, président; M. A. J. Darling, chef de la section des Antilles du Commonwealth, direction de la planification.
7	18 juin 1969	L'honorable Mitchell Sharp, secrétaire d'État aux Affaires extérieures.	L'Aluminium ALCAN Ltd; M. Nathanael V. Davis, président; M. Donald D. MacKay vice-président administratif;
8	25 juin 1969	M. E. H. Roach, agent d'administration.	M. Donald D. MacKay vice-président administratif; M. Nathanael V. Davis, président; M. E. H. Roach, agent d'administration.
1	4 novembre 1969	J. S. Page, adjoint au président du conseil.	Falconbridge Nickel Mines Limited; Marsh A. Cooper, président et directeur général.
2	19 novembre 1969	Montréal, Québec.	M. K. R. Patrick, président de Marigot Investments Limited.
3	25 novembre 1969	Le révérend David Woeller, secrétaire régional pour les Antilles et l'Amérique latine, Église anglicane du Canada.	M. Garth Legge, secrétaire adjoint, bureau des missions mondiales, Église unie du Canada.
4	9 décembre 1969	Mlle Mary Whale, secrétaire administrative pour les missions outre-mer, Société missionnaire des presbytériennes, Église presbytérienne du Canada.	M. Garth Legge, secrétaire adjoint, bureau des missions mondiales, Église unie du Canada.
5	10 février 1970		

direct comprennent également une discussion à fond des possibilités futures du transport par cargo aérien, et soient étroitement rattachés à des programmes précis de promotion du commerce bilatéral.

Conclusions et recommandations (X)

1. Le Comité est encouragé par le progrès réalisé à l'égard d'un certain nombre de questions relatives au transport et aux communications depuis la Conférence de 1966 et il estime que ce secteur continuera d'être un élément important de l'aide au développement accordée par le Canada aux pays antillais.

2. Le Comité a approfondi la question du transport direct entre le Canada et les Antilles, question abordée à la Conférence de 1966. A cause du rapport étroit entre cette question et les possibilités d'échanges commerciaux, le Comité croit que toute la question du transport direct pourrait très utilement faire l'objet de nouveaux pourparlers multilatéraux avec les gouvernements des Antilles.

Ces pourparlers pourraient porter sur l'étude sur le transport maritime faite par le gouvernement canadien, mais ils pourraient aussi essayer d'évaluer les possibilités du transport aérien des marchandises. Les perspectives du transport aérien entre le Canada et les Antilles, quelle qu'en soit la forme, s'amélioreront rapidement à mesure que l'innovation pénétrera dans ce domaine.

Progress
général

Le transport
entre le
Canada et les
Antilles

Depuis la Conférence de 1966, il y a eu des progrès très encourageants dans divers domaines des transports dont il avait été question à l'époque.

Conformément à l'offre faite par le gouvernement canadien de contribuer à améliorer les services aériens de la région et les installations des aéroports, l'A.C.D.I. a consacré une bonne partie de son programme des Antilles du Commonwealth à des avions ont été fournis dans le cadre d'accords de subventions, de prêts et de prêts-location. De vastes quantités d'équipements de communication aérienne ont été fournies, et dans les Antilles de l'Est en particulier de grands travaux de réaménagement ont été entrepris dans les aéroports et sur les pistes. En marge de ces travaux, il faut signaler qu'il y a eu une aide technique au chapitre de la formation du personnel spécialisé au Canada. Certains indices portent à croire que les services aériens et les installations continuent d'être une priorité pour beaucoup de ces pays et que la région demeurera un important débouché pour l'aide du Canada.

Il y a eu progrès dans les négociations en vue d'ententes bilatérales de services aériens entre le Canada et les pays entièrement indépendants. Une entente commerciale directe conclue entre Air Canada et Air Jamaica prévoit une certaine forme d'aide de la part du transporteur canadien. Air Canada a également été appelée à fournir de l'aide sur une base régionale.

L'autre question importante soulevée à la Conférence de 1966 portait sur la possibilité de réorganiser les services directs de transport maritime entre le Canada et les Antilles du Commonwealth. Le gouvernement du Canada, ayant convenu qu'il y avait lieu d'approfondir la question, compte tenu du fait qu'elle contribuerait peut-être à promouvoir à long terme les échanges commerciaux, a terminé son étude de la question en 1968. Le rapport, en trois volumes, a été ensuite envoyé aux gouvernements antillais et aux autres organisations intéressées pour qu'ils fassent leurs commentaires.

Le Comité a discuté assez longuement la question et est bien au courant de toute sa complexité. Le plus difficile, c'est de déterminer s'il y aurait assez d'échanges commerciaux pour justifier, du point de vue économique, un service direct, alors que l'absence de ce service constitue en soi un obstacle majeur pour les possibilités d'échanges commerciaux. L'étude du gouvernement du Canada n'a pas abouti à des conclusions définitives sur cette question, mais on estime qu'il y a lieu de l'approfondir davantage. Le Comité croit que la question devrait figurer parmi les premiers points inscrits à l'ordre du jour de toute future conférence des chefs de gouvernement ou des ministres.

Si les gouvernements antillais manifestent beaucoup d'intérêt, le rapport de 1968 pourrait servir de base pour des études précises de rentabilité et d'autres mesures. Le Comité recommande que tous nouveaux pourparlers sur le transport

ristes vers les produits locaux, mais le Comité croit que le Canada pourrait jouer un rôle considérable en dirigeant une plus forte partie de son aide vers la production connexe au tourisme et en adoptant des politiques de coopération dans d'autres domaines.

3. A la Conférence de 1966, on a discuté la possibilité d'accorder l'exemption des droits de douane pour les touristes canadiens qui reviennent des Caraïbes. Tout en admettant le bien-fondé des arguments invoqués par le gouvernement du Canada contre des mesures discriminatoires de cette nature, le Comité estime qu'il serait légitime d'accorder un traitement de faveur aux pays en voie de développement en général. Le Comité recommande qu'on accorde une attention spéciale à cette proposition, qui pourrait apporter un grand avantage immédiat à des régions en voie de développement comme les Antilles.

à des étrangers, il y a de fortes sorties des profits rapatriés. Presque tous les matériaux requis par l'industrie ont normalement été importés, ce qui ne stimule pas du tout les industries locales. Les importations comprennent ordinairement des machines, des matériaux de construction, des meubles et la plupart des denrées de consommation, y compris même des fruits et des légumes frais. Ce dernier problème appelle une sorte d'adaptation mutuelle: Les producteurs locaux doivent être incités à produire précisément les denrées dont l'industrie a besoin, et les touristes devraient être invités à apprécier davantage les produits et les denrées du pays. La encore, il appartient aux gouvernements locaux de régler le problème, mais la collaboration du Canada peut être très utile. Une aide canadienne qui viserait à assurer la production sur place des produits de consommation nécessaires aux touristes pourrait avoir un important effet. Les services canadiens de promotion des échanges dans les Caraïbes devraient également éviter de concurrencer les producteurs locaux efficaces.

Comme autre possibilité soulevée à la Conférence de 1966, certains délégués antillais ont proposé que de plus fortes exemptions de droits de douanes pour les produits locaux soient accordées aux touristes canadiens qui reviennent de la région. Cela pourrait être une formule extrêmement utile d'aide en vue d'accroître les bénéfices immédiats et à long terme que le tourisme apporte aux économies des pays des Antilles.

Le Comité comprend que le gouvernement du Canada hésite à adopter des mesures spéciales que certains pourraient trouver discriminatoires. Par contre, cela semble être la meilleure forme d'aide à offrir aux pays en voie de développement en général et le Comité recommande que cette possibilité soit l'objet d'une attention spéciale.

Conclusions et recommandations (IX)

1. Tout en reconnaissant l'importance vitale de l'industrie du tourisme pour de nombreux pays des Caraïbes, le Comité a été amené à se préoccuper de l'effet global du tourisme sur ces pays et sur les relations entre le Canada et les Antilles en général.

Avantages
d'ordre
secondaires
économique

2. Pour que l'industrie touristique produise des effets considérables et durables, le Comité estime qu'une plus grande proportion des produits dont elle a besoin, depuis les denrées de consommation jusqu'aux matériaux de construction, devraient être des produits locaux, plutôt que des importations, comme c'est généralement le cas actuellement. Sans doute, faudrait-il surtout que les gouvernements locaux stimulent la production et l'achat sur place, tout en orientant le goût des tou-

Bien qu'il soit impossible d'en calculer avec précision l'effet économique, le tourisme est de toute évidence, pour les Antilles, un domaine d'importation (au sens large) considérable en provenance du Canada et qui accuse une croissance très rapide, même après l'expansion phénoménale des dernières années. Et la mise en service des avions géants promet encore une accélération de l'expansion.

L'industrie touristique est de toute évidence une importante source de revenus et tous les gouvernements de la région l'encouragent officiellement, mais le Comité a entendu divers motifs d'appréhension à l'égard d'une nouvelle croissance rapide.

Les inquiétudes formulées dans la présente section relèvent presque toutes des pouvoirs et responsabilités des gouvernements antillais. Nous abordons la question pour deux raisons: premièrement, pour indiquer les vastes implications des relations générales entre le Canada et les Antilles et deuxièmement, pour évaluer le véritable effet économique de cette industrie d'exportation.

La venue massive de riches touristes blancs dans de petites îles peuplées surtout de citoyens pauvres et non blancs, qui se souviennent du colonialisme européen, créera inévitablement de l'envie et du ressentiment. Par définition, les touristes auront tendance à monopoliser les endroits les plus attrayants et les plus désirables et la plupart des nationaux employés dans l'industrie auront à assumer un rôle de serviteurs. Les sujets d'irritation s'aggraveront si l'industrie appartient en grande partie à des étrangers. Fondamentalement, ces conditions existent dans les Antilles et un certain nombre d'autres indésirables effets sociaux secondaires du tourisme sont probablement à l'œuvre.

Pour le public, les touristes canadiens dans la région sont, sous bien des rapports, considérés comme des représentants du Canada. Il n'y a aucune raison de croire qu'ils aient engendré plus de ressentiment que d'autres groupes identifiables et rien ne permet de croire non plus qu'ils comprennent mieux que d'autres les inquiétudes et les susceptibilités des gens de la région. Vu que les touristes canadiens sont plus remarquables, il y a lieu de soulever ici toute la question des bonnes dispositions de la population envers le Canada.

Du point de vue du Canada et des pays antillais, il semble y avoir clairement une certaine limite quant au nombre de touristes qui peuvent être accueillis sans risque de conséquences graves. Dans certains pays, ce point est presque atteint, ou peut-être même dépassé. Sans doute appartient-il nécessairement aux gouvernements des pays en cause de faire le nécessaire, mais les fonctionnaires canadiens (et, espérons-le, les touristes) doivent comprendre les problèmes et être disposés à réagir avec compréhension à toute mesure prise pour les atténuer.

Autre problème important: les sociétés locales tirent trop peu d'avantages économiques du tourisme. Comme les compagnies appartiennent en grande partie

Conclusions et recommandations (VIII)

1. Le Comité a pris acte des fortes augmentations de l'immigration en provenance des Antilles et il est encouragé de constater que les modifications apportées récemment à la politique d'immigration du Canada ont supprimé d'anciennes sources de friction.

2. Les mouvements saisonniers de travailleurs agricoles vers le Canada, depuis 1967, ont été très utiles et ont fourni de l'emploi à court terme à plusieurs milliers de travailleurs des pays antillais membres du Commonwealth. La formule satisfaisante pour tous les intéressés et il faudrait favoriser la croissance de ce programme et de programmes semblables.

3. Le Comité s'est vivement préoccupé de la question de l'exode des cerveaux, aux Antilles, que beaucoup considéraient comme l'un des grands problèmes de la région. Tout en reconnaissant que la responsabilité d'atténuer ce problème appartient tout d'abord au pays de l'immigrant qualifié, le Comité recommande fortement au gouvernement canadien d'épauler les initiatives de ces pays en ce sens.

4. Les initiatives que prend l'A.C.D.I. pour réduire l'immigration d'étudiants antillais inscrits dans les maisons canadiennes d'enseignement sont très utiles. En accordant des bourses d'étude aux étudiants de l'université des Antilles, surtout au niveau des études préparatoires au premier grade, on accorde une aide tout aussi efficace à un coût moins élevé, sans favoriser l'émigration. Le Comité a été heureux de constater l'augmentation de la proportion des étudiants antillais qui retournent travailler dans leur pays. Les programmes de recrutement des compagnies de la région aident à ramener dans leur pays des étudiants et d'autres expatriés et le Comité recommande que le ministère de la Main-d'œuvre et de l'immigration accorde tout l'appui possible à cette forme de recrutement.

provenance des pays antillais du Commonwealth et ont beaucoup contribué à faire disparaître cette source de friction.

Certaines mesures concernant l'aide canadienne à l'enseignement peuvent aider à atténuer la gravité de l'exode des cerveaux, jusqu'à un certain point, et il en est question dans le chapitre consacré à l'aide au développement.

Les étudiants et les autres expatriés des Antilles qui se trouvent au Canada devraient être recrutés pour occuper des postes dans leur pays. Le ministère de la Main-d'œuvre et de l'Immigration pourrait aider considérablement par ses bureaux de placement, et sous réserve de certaines conditions, les fonds d'aide du Canada pourraient servir à financer ces campagnes de recrutement.

Mise à part cette initiative, il semble clairement que les mesures correctives devront venir des gouvernements des pays en voie de développement touchés par ces problèmes et que cette action devra probablement se faire de façon multilatérale. Beaucoup de pays en voie de développement réclament des mesures de contrôle internationales sur l'émigration des travailleurs spécialisés en provenance des régions en voie de développement. Les chances de succès semblent minces, cependant, car il est difficile de concilier ces mesures avec le principe du libre mouvement des gens consacré par la charte des Nations Unies.

Le Canada étant un pays évolué, il ne lui appartient guère de prendre les devants pour réclamer ces mesures de contrôle. Cependant, si elles obtiennent l'appui général des pays en voie de développement, le Canada devrait lui aussi appuyer ces mesures de contrôle multilatérales tant que l'émigration de la main-d'œuvre spécialisée constituera un problème vital pour ces pays. Le Comité recommande fortement que le gouvernement du Canada collabore de son mieux à tous les autres efforts que feront les pays en voie de développement pour résoudre ce problème.

En l'absence de systèmes de réglementation de l'exode des cerveaux, le Canada et les autres pays développés devraient songer à la possibilité d'une formule de compensation. Ce régime tiendrait compte de l'important apport économique que représente l'immigration d'un travailleur spécialisé. Beaucoup d'études sont en cours en vue de trouver une formule juste et applicable de compensation. (L'A.C.D.I., dans son récent réexamen des programmes, a obtenu certaines données sur le problème.) Le Comité croit qu'une formule acceptable comportant des ressources matérielles ou de l'aide technique serait d'un grand avantage.

Le Comité s'est vivement intéressé à la question de l'adaptation des immigrants antillais à la vie canadienne et a été très heureux d'entendre le ministre annoncer qu'une étude menée par ses services examinerait les problèmes et les perspectives que rencontrent les Néo-canadiens, au lendemain de leur arrivée. Cette étude devrait permettre l'élaboration et la réalisation de meilleurs programmes de counselling et d'autres programmes d'aide pour les candidats à l'immigration et les nouveaux immigrants.

Le Comité s'est intéressé de façon particulière à la question de l'immigration provenant des Antilles à cause du rapport étroit de cette question avec les problèmes de la surpopulation et de l'exode des cerveaux dans les Antilles. La Barbade, par exemple, à l'une des populations les plus denses du monde alors que la Guyane est un immense territoire encore à peu près vierge. En Jamaïque et à la Trinité et Tobago, l'indice de la densité démographique n'a pas encore atteint la cote d'alarme. Il est cependant évident que les économies de ces pays ne peuvent absorber la main-d'œuvre disponible. Le chômage considérable qui est, bien sûr, une source de désordre politique et social qu'une nouvelle augmentation de la population pourrait très bien perpétuer et intensifier. Le problème immédiat, dans bien des régions, s'est aggravé ces dernières années, parce que l'Angleterre a cessé d'être le débouché de vastes mouvements d'immigration antillaise.

Dans la région, on espère que la Guyane pourra un jour absorber beaucoup d'immigrants, mais à l'heure actuelle, l'immigration vers ce pays n'est pas considérable. Les Etats-Unis continuent d'accepter beaucoup d'immigrants antillais, et ces dernières années, le Canada en a accueilli un nombre toujours croissant (des données récentes sur l'immigration au Canada figurent dans le présent rapport à l'appendice E).

Depuis 1967, le mouvement saisonnier des travailleurs agricoles des Antilles vers le Canada a contribué à donner des emplois à court terme à plusieurs milliers de personnes. La formule semble satisfaire tous les intéressés et il faudrait favoriser la croissance de ce programme et de programmes semblables. Les évaluations de la gravité de l'exode des cerveaux antillais varient beaucoup, mais pour plusieurs témoins du Comité, c'est l'un des plus graves problèmes de la région.

Le Canada est inévitablement en cause, car il accueille un grand nombre d'émigrants spécialisés venant de la région. Les critères d'immigration du Canada insistent surtout sur la spécialisation professionnelle, ce qui attire inévitablement un nombre disproportionné de travailleurs professionnels ou très spécialisés. Cette émigration n'est pas entièrement nuisible pour le pays d'origine, bien sûr, car dans certains domaines, il y a trop de spécialistes qui ne trouveraient pas d'emploi et qui seraient mécontents dans leur pays. Toutefois, dans la plupart des domaines, la main-d'œuvre spécialisée fait défaut et l'émigration est une perte que les pays des Antilles ne peuvent se permettre.

La non-discrimination et l'universalité ayant été acceptées comme principes de base de la politique d'immigration du Canada, le Canada n'a à sa portée que peu de moyens de réduire l'exode des cerveaux. Il faut ajouter que l'adoption et la mise en vigueur de ces principes ont fortement accéléré l'immigration en

tribue entre la moitié et les deux tiers des fonds requis pour le projet ou le programme.

En 1968-1969, l'A.C.D.I. a contribué près de \$200,000 pour des travaux particuliers dans les Antilles et au moins un montant égal par le truchement de projets nationaux et internationaux. Il vaut la peine de remarquer que presque la moitié des fonds alloués pour les Antilles sont allés à Haïti afin d'aider deux communautés missionnaires canadiennes à construire des écoles. La plus forte allocation est allée au Service universitaire canadien outre-mer (SUICO) qui a un budget annuel de \$262,000 pour son programme des Caraïbes et un effectif de 129 personnes dans les Antilles.

Le Comité est convaincu que cette semence financière faite par l'entremise des organismes bénévoles est, de façon générale, un moyen extrêmement efficace d'utiliser les fonds d'aide au développement et un complément utile à l'aide plus officielle. Si les présentes normes rigoureuses d'évaluation peuvent être maintenues, le Comité estime que le programme devrait être encore élargi et que, dans certains cas, l'A.C.D.I. pourrait légitimement contribuer une plus forte proportion du coût des entreprises.

Conclusions et recommandations (VII)

Aide du gouvernement canadien
1. Le Comité estime que les subventions versées pour des travaux
division des programmes spéciaux de l'A.C.D.I., ont été un moyen
très efficace d'utiliser les fonds d'aide au développement dans les Ca-
raïbes. Le Comité estime que le programme devrait être élargi et que,
dans certains cas, l'A.C.D.I. pourrait légitimement contribuer en plus
forte proportion au coût des travaux.

VII LE TRAVAIL DES ORGANISMES BÉNÉVOLES

1. Généralités

De façon générale, les Antilles sont une région d'intense concentration en ce qui concerne le travail fait outre-mer par les organismes bénévoles canadiens. Outre l'activité déjà ancienne des églises chrétiennes, beaucoup de grands organismes bénévoles du Canada y ont des mouvements de secours, de bien-être, de jeunesse, d'éducation et d'aide médicale.

Le comité a accueilli durant ses audiences des représentants de plusieurs églises et du Service universitaire canadien outre-mer (SUCO). Il s'est penché sur le travail des organismes bénévoles en général et il a examiné d'autres documents. Le comité a été extrêmement frappé par la connaissance et le dévouement du personnel de ces organismes bénévoles dans les Antilles et de l'ampleur et de la valeur de leurs travaux.

Il est évident que l'évolution qui a cours dans les pays antillais bouleverse en quelque sorte les méthodes et les objectifs des organismes bénévoles. Dans la plupart des cas, l'objectif de l'émancipation économique et sociale vient au premier plan et la participation maximale de la population locale est une urgente priorité. L'accent porte sur la coopération plutôt que l'assistance, et le but poursuivi est d'éliminer le besoin de la présence d'étrangers le plus tôt possible.

Dans les domaines de l'assistance éducative et technique, on exige des étrangers de plus en plus de titres de compétence, si bien qu'il est parfois difficile de recruter et de payer le personnel des cadres supérieurs. De façon générale, on croit cependant que c'est la preuve réconfortante du perfectionnement constant de la main-d'œuvre locale. Et de façon générale, le personnel des organismes non-gouvernementaux semble toujours être bien vu du public dans la région malgré un nationalisme croissant et malgré une hostilité latente envers les étrangers dans certains secteurs de l'opinion. Dans l'optique des relations entre les personnes, les organismes volontaires canadiens contribuent de façon positive et considérable aux bonnes relations du Canada avec les Antilles.

2. Coopération officielle canadienne

Le gouvernement canadien a reconnu la contribution inestimable et parfois unique des organismes bénévoles canadiens dans le domaine de l'aide aux pays en voie de développement. En 1967, l'Agence canadienne de développement international instituait une division des programmes spéciaux dont la tâche était d'aider les organismes non-gouvernementaux à élaborer des projets et des programmes de développement. En 1969-1970, l'aide aux organisations non-gouvernementales atteindra 6,5 millions, une augmentation sensible sur l'année 1968. Des subventions sont versées aux organismes bénévoles à la condition qu'ils consentent eux aussi à une participation financière correspondante. D'habitude, l'organisme con-

La nouvelle activité d'assurance-investissement de la Société de placements produits et peut-être stimuler l'élaboration de programmes appropriés par les entreprises intéressées. Quand la Société préconise les entreprises conjointes avec les investisseurs de la région, elle prend l'initiative progressive qui s'impose.

Le Comité recommande que la Division du commerce et de l'industrie de l'Agence canadienne de développement international assume le rôle plus vaste d'un centre d'information sur les possibilités d'investissement dans les pays en voie de développement. Le travail d'aide infrastructurelle et préalable de l'A.C.D.I. consiste à « semer pour récolter » en fournissant les fonds essentiels qui stimuleront l'activité du secteur privé. Le Canada doit continuer à prêter ce genre d'aide, que les gouvernements des Antilles ne manqueront probablement pas de lui demander avec une insistance croissante.

3. Étant donné que l'intérêt et la réputation nationale du Canada Renseignement-
investissements sur les
comptes privés
sont en jeu, le Comité estime que le gouvernement canadien doit tenir compte, dans sa ligne de conduite, de la situation géographique et de l'étendue des investissements privés de provenance canadienne aux Antilles. Le Comité a appris avec étonnement, à la suite de recherches poussées, que le Bureau fédéral de la statistique collige et collationne des données sur les placements privés du Canada, mais que les ministères ou services auxquels incombe l'établissement des programmes ignorent apparemment l'existence de cette documentation. Or, ces données sont essentielles pour se faire une idée d'ensemble de la participation du Canada et pour organiser d'avance les services de représentation et d'aide officielle au développement. Il y aurait lieu de faire connaître l'existence de ces renseignements au personnel de ces services et ministères et lui en faciliter l'accès au besoin.

4. Il est essentiel que les investisseurs canadiens reconnaissent et La participation ré-
gionale

qu'il concerne les investissements existants, certaines entreprises ont pris l'initiative d'offrir des actions sur place avec des résultats très encourageants. L'institution d'un régime d'achat d'actions pour les employés sera un moyen très utile à cette fin.

Il faut s'attendre qu'en ce qui concerne les investissements futurs, la demande de participation régionale augmentera et qu'il y aura une tendance marquée à fonder des entreprises conjointes et à passer des contrats de gérance. Si les investisseurs canadiens peuvent s'adapter de façon satisfaisante à ces nouvelles conditions, leurs entreprises continueront de fonctionner avec profit et ils feront un apport encore plus utile à l'économie des Antilles.

en a conclu qu'il est important pour les sociétés en cause de «carabiser» leurs opérations. Elles devront, à cette fin, maintenir le principe d'une participation locale dans l'entreprise en encourageant la détention d'actions par les Antillais, et utiliser, dans la plus grande mesure possible, les ressources humaines du pays. Les sociétés seront, en outre, obligées de répondre à la demande toujours plus pressante qui tend à l'adaptation étroite des divers aspects de leur activité aux besoins d'expansion des collectivités antillaises.

Toutes les sociétés dont le siège social est au Canada et qui fonctionnent aux Antilles se rendent compte qu'il faut recruter sur place le personnel à tous les niveaux. Dans bien des cas, des règlements officiels rendent cette ligne de conduite obligatoire. Comme elles admettent l'avantage unique que constitue un personnel local, toutes les sociétés devront donc procéder sans hésitation à ce recrutement, surtout pour les postes de gestion et de surveillance. Dans bien des cas, le recrutement s'effectuera avec de bons résultats parmi les étudiants et ex-patriés antillais au Canada. Il faut aussi que les sociétés placent au premier rang de l'ordre de préférence la formation du personnel antillais qui le mettra en mesure d'occuper des positions supérieures dans son pays d'origine, ou ailleurs dans la région, ainsi que dans les organismes internationaux.

Les besoins actuels et futurs de la région en capitaux étrangers se font sentir dans les industries de fabrication. C'est dans ce secteur que les sociétés canadiennes sont capables de fournir des aptitudes administratives et techniques, des techniques de commercialisation, des contacts, ainsi que le capital nécessaires. Les investissements de cette nature, faits en parfaite collaboration avec les collectivités locales, compte tenu du besoin d'établir des industries de main-d'œuvre et de stimuler les marchés locaux, peuvent donner d'excellents résultats et contribuer à l'amélioration des rapports canado-antillais.

6. *Les mesures officielles d'encouragement du Canada*

Les principes qu'applique le gouvernement du Canada en ce qui concerne le courant d'investissements de provenance canadienne à destination des Antilles sont analysés dans le chapitre sur «L'aide au développement» du présent rapport.

Conclusions et recommandations (VI)

1. Le Comité du Sénat est convaincu que l'investissement privé au Canada a fait un apport sensible au développement des Antilles. Les gouvernements de la région l'ont encouragé et la plupart de leurs ressortissants l'approuvent. Cependant, il s'est produit comme, d'ailleurs, au Canada, une évolution fondamentale dans les conditions qui régissent l'activité relative aux investissements de provenance extérieure. Il faut absolument se rendre compte des changements intervenus dans ces conditions si les placements canadiens doivent toujours jouer un rôle utile dans l'expansion des Antilles et avoir des conséquences bénéficiaises pour les rapports canado-antillais.

2. Le gouvernement du Canada devrait adopter des mesures énergiques pour encourager les investisseurs canadiens qui se rendent compte des besoins et des conditions de la région en cause.

La place
dans les
relations
canado-antillaises

La coopération
du gouvernement
canadien

local, le régime de possession absolue par les investisseurs étrangers perdra de son importance. Dans bien des cas, les gouvernements de la région encourageront ce processus au moyen de règlements. Les investisseurs seront forcés de reconnaître les droits de souveraineté et de prédominance économique ainsi que le caractère légitime de nombreux intérêts régionaux. Il va sans dire que les gouvernements de la région, qui veulent s'assurer les avantages offerts par le capital étranger sur le marché international où joue la concurrence doivent permettre des bénéfices raisonnables et une certaine latitude qui confèrera la souplesse voulue à l'exploitation.

En ce qui concerne les fonds déjà investis, il est nettement dans l'intérêt des sociétés appartenant à des étrangers de s'assurer une participation locale par l'émission d'actions ordinaires. Cette façon de procéder favorisera le développement national en répartissant plus largement les avantages qui découlent de l'activité économique. Dans la mesure des disponibilités de capitaux indigènes, cette participation créera de la bonne volonté et renforcera la position des sociétés en cause dans la communauté régionale.

Certaines sociétés canadiennes dans cette partie du monde ont déjà catégoriquement adopté cette ligne de conduite avec des résultats salutaires. D'autres doivent faire face à des difficultés en rapport avec l'intégration des opérations internationales, la cote en bourse des actions et le contrôle des changes. Ces problèmes ne sont, toutefois, pas insurmontables. L'accroissement progressif de la propriété antillaise constitue un problème urgent pour les localités où se trouvent les entreprises, ainsi que pour les sociétés elles-mêmes et pour le Canada. Il semble que la meilleure façon dont les sociétés pourront amorcer l'expansion de la participation locale sera d'offrir à leurs employés antillais « le plan d'achat d'actions », procédé très courant en Amérique du Nord et ailleurs.

5. *Extension des avantages*

Une autre tendance parmi les pays en voie de développement est la détermination de s'industrialiser. Comme ils reconnaissent que les industries secondaires ont constitué un élément essentiel de l'expansion économique dans les pays riches, les gouvernements des pays en voie de développement tiennent à dépendre de la production primaire dans une moindre mesure qu'à l'heure actuelle. Les investissements aux Antilles des sociétés à siège social canadien se trouvent surtout dans les industries de la bauxite et de l'alumine. Le chapitre du présent rapport consacré aux importations canadiennes en provenance de la région expose la situation quant à ces produits. En résumé, il est évident que si cette production a beaucoup contribué au rendement national et au développement d'une activité économique connexe, les pressions locales dans le sens d'une expansion des industries du raffinage, de la fonderie et de la fabrication s'accroîtront dans l'avenir.

Les autres secteurs traditionnels d'investissement par des entreprises domiciliées au Canada étaient les établissements de finances, dans lesquels plusieurs sociétés exercent, depuis des années, une influence prépondérante. Il s'agit là, dans bien des pays, d'un secteur économique délicat de par sa nature, et le Comité

Le besoin d'investissements étrangers dans les pays en voie de développement découle d'une pénurie fondamentale de capitaux. Étant donné cet état de choses, il sera, par définition, impossible aux ressortissants du pays en cause de rester propriétaires de bien des secteurs de l'économie tout en fournissant les fonds nécessaires. Or, les Canadiens se rendent parfaitement compte que pareille situation peut susciter de l'apprehension et du ressentiment dans bien des milieux. A mesure qu'augmente la capacité de la région de créer du capital, une pression croissante s'exerce afin d'obtenir de nouveaux fonds, de provenance locale, et de « racheter » au moins une partie des investissements existants. La pression dans ce sens est actuellement très forte aux Antilles.

En ce qui concerne les nouveaux investissements, il semble évident que les sources locales, qu'il s'agisse de gouvernements ou de particuliers, fourniront une part toujours plus grande des nouveaux investissements. Les entreprises conjointes seront l'objet d'une activité accrue, comme, d'ailleurs, les contrats de gestion, système qui associe le capital local aux ressources des grandes entreprises internationales et qui, dans bien des pays, s'est révélé très satisfaisant. Au fur, et à mesure que les possibilités toujours plus grandes de financer l'exploitation des ressources permettront d'accélérer le rythme de l'investissement

4. *La participation régionale*

Le problème le plus important que posent les investissements à l'étranger est probablement la répartition des avantages économiques qui en découlent. Comme ils supposaient que toute exploitation dans un pays en voie de développement exige des mises de fonds considérables et entraîne, de plus, des risques économiques et non économiques importants, les investisseurs ont demandé des encouragements tangibles sous forme de concessions et une marge supplémentaire de bénéfices. A cause de la concurrence que se font les divers pays en voie de développement quand il s'agit de ressources pécuniaires, et de la rareté de ces dernières, le coût des concessions monte constamment.

Des exemptions fiscales prolongées et des taux très élevés de rapatriement des bénéfices provoquent inévitablement des déceptions et du ressentiment dans la région en cause. C'est surtout le cas de l'exploitation des richesses naturelles quand les ressources dont il s'agit sont considérées comme de courte durée. L'absence d'information publique sérieuse permet de surestimer le taux réel des bénéfices réalisés. On constate toutes ces conséquences aux Antilles. Elles ont créé un climat moins favorable aux investissements canadiens tout en diminuant, d'une façon générale, la bonne volonté envers le Canada.

C'est la capacité d'assumer les risques d'une entreprise étrangère qui en justifie fondamentalement la présence dans un autre pays. Les sociétés étrangères doivent reconnaître que toute demande exagérée de concessions et de garanties

minimera, en fin de compte, leur position et la mettra en danger. Les entreprises ont la possibilité de s'établir avec de modestes garanties, de fonctionner en réalisant des bénéfices raisonnables, tout en s'assurant une plus grande sécurité à long terme pour leurs investissements.

VI L'INVESTISSEMENT PRIVÉ

1. Généralités

L'investissement privé du Canada est une des traditions les plus anciennes qui le relie aux Antilles. L'affluence très considérable de capitaux vers cette région a, sans doute, beaucoup contribué au rendement global de l'économie des divers pays de la région. Les gouvernements antillais continuent à l'encourager, et la plupart de leurs ressortissants l'approuvent.

L'exploitation par les sociétés étrangères aux Antilles a, en conséquence de mouvements de personnel et de transactions générales, probablement aussi constitué une force bienfaisante qui agit dans le sens d'une intégration économique toujours plus marquée de la région.

Le rôle de l'investissement privé dans les pays en voie de développement fait actuellement l'objet de bien des débats dans le monde entier. La discussion aux Antilles a été intense et a parfois porté, plus particulièrement, sur le rôle des entreprises dont le siège social se trouve au Canada. Mais il est aujourd'hui évident que l'activité des sociétés appartenant à des Canadiens ou ayant leur siège au Canada influe considérablement sur l'image publique du pays et sur les relations canado-antillaises en général. Il est donc essentiel de traiter le sujet dans le présent rapport avec franchise et honnêteté.

2. Renseignements sur le capital privé

Étant donné que les intérêts et la réputation du Canada sont essentiellement en jeu, le Comité estime qu'il est aussi nécessaire que légitime pour le gouvernement canadien de savoir où et dans quelle mesure les sociétés appartenant à des Canadiens, ou domiciliées au Canada, possèdent des investissements dans la région.

Des renseignements détaillés et à jour sur ces points sont la condition préalable absolue de toute planification utile de l'aide officielle au développement et des services de représentation dans la région. Il est, en outre, d'importance capitale de donner au gouvernement la possibilité d'évaluer l'influence de l'activité privée sur l'ensemble des relations.

Le Comité a été étonné d'apprendre, au cours de ces audiences, que les services concernés ne connaissent aucune source d'information de cette nature. Au cours des recherches qui s'ensuivirent, le Comité a constaté que le Bureau fédéral de la Statistique collige et collationne un grand nombre de données sur les investissements privés du Canada, sans toutefois, les publier. Le Comité recommande donc que le personnel des services chargés de prendre des décisions soit informé de l'existence de ces renseignements et y ait accès au besoin.

b) Aide «conditionnelle»—Une ligne de conduite consistant à libérer l'aide consentie est dans l'intérêt à long terme le mieux conçu de toutes les parties intéressées et serait accueillie avec plaisir par les gouvernements des Antilles.

L'A.C.D.I. devrait, en outre, explorer la possibilité de permettre l'utilisation des fonds affectés à l'aide «conditionnelle» pour des acquisitions dans d'autres pays en voie de développement, ce qui pourrait avoir des conséquences importantes pour l'industrialisation et l'intégration économique aux Antilles.

c) Le coût de revient local—Une nouvelle libération de la ligne de conduite adoptée par le Canada en ce qui concerne le paiement des frais régionaux, afin de tenir compte du «coût indirect du change» (c.-à-d. le coût des éléments importés) et d'exclure les frais d'expédition de la composante «locale».

Planification
de l'aide
future

6. Toute aide future du Canada devrait s'orienter davantage vers l'expansion directe des secteurs d'exportation appropriés de l'économie des Antilles. L'agence dont la création est proposée dans la partie 3 des «Relations commerciales» constituerait un instrument très utile pour un apport de cet nature. D'autre part, l'aide technique du Canada dans la région doit s'exercer de plus en plus dans le domaine de l'administration, en adoptant des programmes souples d'éducation permanente et de formation au travail même.

«Société canadienne de développement outre-mer»

7. Une «Société canadienne de développement outre-mer» pourrait jouer un rôle important dans l'encouragement de l'activité locale du secteur privé aux Antilles, supplantant ainsi l'aide bilatérale actuelle du Canada et l'activité de la Banque de développement régional. La possibilité d'établir une société à cette fin mérite de retenir sérieusement l'attention du gouvernement canadien.

Autres programmes d'assistance

8. Les chapitres du rapport sur «Le tourisme», «L'immigration», «L'investissement privé» et «L'activité des organismes bénévoles» renferment des recommandations spécifiques concernant les mesures d'aide dans ces divers domaines.

une agence conjointe canado-antillaise de commercialisation des produits antillais (c'est-à-dire les bananes, les agrumes et leurs sous-produits), se réaliserait le plus avantageusement par l'intermédiaire d'une société distincte qui agirait dans ce sens.

Conclusions et recommandations (V)

1. Le Comité du Sénat constate que les Antilles du Commonwealth La priorité des Antilles sont actuellement la région qui bénéficie, par habitant, des plus fortes allocations de fonds canadiens d'aide au développement—ce qui constitue, dans une large mesure, la reconnaissance du «statut particulier» dévolu à la région par la politique extérieure du Canada.

—Le gouvernement canadien devrait continuer à intensifier l'emploi des fonds de l'Agence canadienne de développement international en premier lieu dans les Antilles du Commonwealth. Il est, en effet, fort possible de trouver de nouvelles formes d'aide qui conviennent aux besoins actuels de ce secteur géographique.

2. Dans tout effort de développement, les programmes d'aide du Leffort régional des Antilles et la coordination sera beaucoup plus efficace si le gouvernement coordonne et harmonise ses programmes dans divers secteurs qui peuvent essentiellement influencer sur les perspectives d'expansion économique.

3. La politique actuelle de l'A.C.D.I. qui consiste à concentrer l'effort Le programme des Antilles sur les plus petites îles des Antilles orientales est bien fondée. Le principe de planification qu'établit le programme pertinent est un pas dans la bonne direction, mais le comité s'inquiète de la trop grande importance accordée aux projets d'expansion du tourisme. Le programme doit rester souple, et l'Agence canadienne de développement international devra donner une suite favorable aux demandes tendant à augmenter l'aide au secteur agricole.

4. Le Comité recommande la continuation de l'appui des projets Encouragement de la coopération antillaise et programmes tendant à l'intégration régionale. L'aide actuelle à l'Université des Antilles et à la Banque de développement régional est très utile à cette fin. Tous les programmes de coopération devront, toutefois, continuer au rythme convenu par les gouvernements de la région et aucune institution régionale ne devra trop compter sur l'appui extérieur.

5. Le Comité du Sénat recommande les modifications suivantes des Programmes d'aide générale et d'améliorer le climat des relations canado-antillaises:

a) Aide aux «programmes»—La subvention directe des programmes de développement des pays antillais afin d'en supprimer divers aspects inutiles et décevants et de démontrer, d'une façon aussi marquante que valable la confiance et l'esprit d'association du Canada.

conjointement avec les investisseurs de la région, se révélera extrêmement avantageuse. La partie du rapport traitant des « Investissements privés » expose la nature des conditions dont il s'agit.

Outre l'assurance-investissement, le gouvernement du Canada pourrait soit créer, soit renforcer, un certain nombre de mécanismes qui favoriseraient les placements dans les pays en voie de développement. Les études préalables (p. ex. les relevés des ressources, etc.) font déjà partie de l'aide officielle du Canada. Ces relevés ainsi que, peut-être, certaines études spéciales de rentabilité devraient se faire de plus en plus fréquemment à la demande des gouvernements bénéficiaires. La Division du commerce et de l'industrie de l'A.C.D.I. (C.I.D.A.) verra, comme nous l'espérons, s'étendre son rôle de centrale de renseignements sur les possibilités d'investissement—en demandant aux pays en voie d'industrialisation des données qu'elle réunirait et tiendrait, au Canada, à la disposition des investisseurs éventuels.

Si l'A.C.D.I., comme on l'a déjà dit plus haut, devait dorénavant aider les gouvernements des Antilles à établir leurs programmes, un des avantages secondaires qui en découleraient consisterait à compenser le coût des encouragements aux investisseurs tout en aidant à intensifier cette activité.

ii) *Création d'une « Société canadienne de développement des pays outre-mer »*

Un des premiers témoins qui ont déposé au Comité a exprimé l'avis qu'une Société de financements canadienne (dans le genre de la *Commonwealth Development Corporation* britannique) pourrait participer d'une façon importante à l'encouragement de l'activité régionale du secteur privé aux Antilles. A mon avis, ce rôle suppléerait utilement l'aide au développement du Canada par le programme bilatéral et par l'intermédiaire de la Banque de développement régional.

Le Comité reconnaît que l'institution d'une pareille société entraînerait une dépense très considérable de ressources budgétaires et administratives. La proposition paraît, cependant, prometteuse, et semble mériter de la part du gouvernement canadien, une nouvelle étude qui devra figurer en très bonne place dans l'ordre de préférence, si le gouvernement continue à étendre son effort d'aide générale au développement. La constitution en société aurait, par elle-même, plusieurs avantages importants en ce qui concerne le financement, l'embauchage de personnel et une certaine souplesse de gestion.

L'utilité d'une société de développement de cette nature se révélera probablement de la façon la plus marquante dans des régions comme les Antilles du Commonwealth, où l'infrastructure physique et administrative est déjà assez bien mise au point et où la main-d'œuvre convient aux besoins. La Société fournirait non seulement le capital nécessaire, mais aussi les aptitudes voulues pour l'entreprisal et la commercialisation. Elle répondrait aussi, dans les Antilles du Commonwealth, à d'autres nécessités pressantes en agissant comme le véhicule d'une participation toujours plus grande des investisseurs dans les entreprises conjointes.

La Société de développement constituerait, en outre, un mécanisme pour se procurer de nouvelles formes d'aide à l'expansion économique. La proposition du Comité (qui figure au chapitre sur les « Relations commerciales ») et tend à créer

une aide au développement, on en trouvera l'exposé au chapitre des «Exportations canadiennes».

Les nouvelles possibilités qu'offre la Société pour le développement des exportations visent d'une façon plus immédiate le développement à proprement parler. Il s'agit de l'assurance des investissements privés du Canada dans les pays moins industrialisés contre le risque commercial, largement conçu, de pertes par suite d'expropriation, de guerre ou de révolution, ou d'incapacité de rapatrier le capital ou les gains. Le programme étant de création très récente, il n'existe aucun compte rendu permettant de juger de son rendement et sur lequel le Comité pourrait formuler des observations. La ligne de conduite générale en est toutefois établie. Le Comité a donc recueilli plusieurs opinions sur la possibilité d'augmenter, à l'aide de ce programme, la participation avantagée des investisseurs canadiens dans la région des Antilles.

En comparaison du programme de garantie des investissements conçu par le gouvernement des États-Unis, l'envergure de l'entreprise canadienne permettrait presque de la considérer, du moins dans sa phase actuelle, comme une simple expérience. Alors que l'expansion du programme est probable s'il fonctionne bien, on ne peut guère s'attendre à ce qu'il exerce, à court terme, une influence profonde sur le développement d'un secteur ou d'un autre. Étant donné le planonnement général et la limitation de tout investissement, le programme est conçu en premier lieu dans l'intérêt des placements moyens. Le Comité espère qu'aux Antilles, cette orientation servira à accentuer la fabrication, le traitement ou l'assemblage qui se traduisent par des avantages économiques secondaires importants. La disposition prévoyant l'assurance des gains réinvestis à concurrence de 50 p. 100 de la valeur de la première mise de fonds est, en outre, considérée comme une invite utile aux investisseurs à consolider leur engagement dans l'économie locale.

Le Comité est aussi d'avis que le programme d'assurance des investissements offre au gouvernement canadien une précieuse occasion d'encourager les investisseurs canadiens dans les pays en voie de développement à adhérer, en tant qu'entreprises, aux préceptes de comportement qui favoriseront les bons rapports du Canada avec les pays en cause. Le programme se limite aux investissements qui apporteront au Canada certains avantages économiques ou qui contribueront à l'expansion et au développement du pays où se font ces placements. Dans le dernier cas, la Société en question a probablement tout intérêt à veiller à ce que l'investissement représente un apport économique réel au pays qui le reçoit, tant que l'assurance est valable. En ce qui concerne les risques non commerciaux, le Comité estime que l'assureur a également tout intérêt à ce que l'entreprise fasse preuve du civisme voulu et que l'investisseur cultive de bons rapports dans la localité dont il s'agit. Il serait donc légitime et très important pour la Société de développer des exportations d'imposer aux investisseurs assurés certaines conditions qui renforceraient, au maximum, l'influence déjà exercée par le placement, dans le sens de l'expansion, tout en servant d'exemple aux autres investisseurs dans les pays en voie de développement. Le Comité est d'avis que la ligne de conduite déclarée de la Société, soit l'encouragement des entreprises constituées

Le financement des exportations canadiennes à destination des pays en voie de développement a été amorcé en 1961 par la Société d'assurance des crédits à l'exportation à laquelle a succédé, en 1969, la Société pour le développement des exportations. Etant donné que la fonction qui consiste à stimuler l'exportation est envisagée, en premier lieu, comme un service favorisant les échanges commerciaux à l'intention de l'exportateur canadien plutôt que comme

1) Exportation et investissements du Canada

b. Le Secteur de l'entreprise rentable

Le Comité est convaincu de l'intérêt qu'il y aurait à employer les fonds publics destinés au développement pour ainsi dire comme «graines de semences» pour récolter éventuellement des efforts et des décaissements plus considérables de la part du secteur privé. Le Comité estime que le gouvernement du Canada peut faire beaucoup dans les domaines de l'entreprise qui cherche à être rentable (qu'elle soit canadienne ou antillaise) et de la collaboration avec les organismes bénévoles. La partie du Mémoire qui traite de «L'activité des organismes bénévoles» analyse ce dernier aspect.

Ces dernières années, le Gouvernement canadien accorde une attention croissante à l'encouragement de l'activité privée ou officielle qui complète le travail d'aide officielle au développement international en favorisant le progrès économique et social. Cette nouvelle activité a eu pour résultat la création, au sein de l'Agence canadienne de développement international A.C.D.I., d'une division du commerce et de l'industrie et d'une autre, dite des programmes spéciaux, cette dernière ayant pour tâche de stimuler et d'appuyer certains programmes d'expansion et de mise en valeur lancés par des groupements et organismes bénévoles. Le gouvernement a, en outre, ordonné l'étude des moyens propres à accroître la participation du secteur privé du Canada à la mise en valeur des pays en voie de développement.

a. Généralités

8. Encouragement de l'activité privée

Le Comité recommande au gouvernement d'envisager un nouveau relâchement des restrictions afin que la quote-part canadienne puisse servir à rembourser des dépenses locales et de considérer les frais d'expédition comme dépense non locale. Parfois englober une grande partie de cette marge de 25 p. 100. matériel expédié à ces pays est volumineux, les seuls frais d'expédition peuvent d'aide sont classés comme dépenses locales. Etant donné qu'une grande partie du matériel est consacrée à ces pays où les assises de l'industrie et des ressources sont être considérables dans les pays où les assises de l'industrie et des ressources sont change, le bois et les outils de construction, etc.). Ces frais supplémentaires peuvent aux services de soutien, par exemple, l'essence, les véhicules et les pièces de re-indirects en devises étrangères» (c'est-à-dire, du coût des importations destinées des raisons c'est que la politique conditionnelle ne tient aucun compte des «frais monnaie d'accepter et d'utiliser à bon escient l'aide au développement. L'une

Le Comité est conscient qu'il n'est pas facile de concilier cette recommandation avec la politique conditionnelle du Canada. Ces problèmes ne sont pas insurmontables toutefois et le chapitre suivant énonce nombre de suggestions préconisées pour aider à les résoudre.

b) *L'aide conditionnelle*

En dépit de la réduction de 80 à 66½ p. 100 des achats obligatoires au Canada en vertu du programme d'aide au développement, la politique conditionnelle fait encore l'objet de critiques acerbes et fournit à certains détracteurs l'occasion de mettre en doute la motivation et l'efficacité de l'aide canadienne. Sans aucun doute la politique conditionnelle a réduit sensiblement les effets positifs des dons canadiens. Elle requiert des délais et des dépenses administratives plus considérables de la part du donateur et du bénéficiaire; elle amène un glissement des priorités de développement au niveau de la conception et de la sélection des projets; et parfois il en découle l'achat de marchandises et de services inférieurs ou à des prix trop élevés. Ces considérations sous-tendent la proposition faite par la Commission Pearson d'une formule qui élimine totalement la politique conditionnelle. Comme la Commission le signale, le meilleur moyen d'y arriver sans dislocation excessive, c'est par l'action multilatérale concertée.

Dans l'interval, cependant, le Comité croit que de nouveaux allègements sensibles des conditions sont possibles et souhaitables. Des conditions minimales seront dans doute nécessaires pendant quelque temps, mais elles pourront être supprimées au fur et à mesure que d'autres pays dominants relâcheront leurs politiques conditionnelles. Si la proportion requise d'achats au Canada était réduite à un niveau plus modeste, il serait possible à l'A.C.D.I. de négocier des ententes d'achats globales et plus souples en matière d'aide aux «programmes» ou d'assistance sectorielle aux gouvernements antillais. Le Comité est persuadé que les Antilles accueilleraient avec enthousiasme des changements de cette nature.

En outre, le comité recommande que l'A.C.D.I. examine la possibilité de modifier les conditions attachées à l'aide canadienne pour permettre aux bénéficiaires de dépenser les fonds dans des pays en voie de développement aussi bien qu'au Canada. C'est une politique que d'autres gouvernements dominants ont adoptée et qui semble donner d'excellents résultats. En outre, ce changement serait de nature à promouvoir le commerce et l'expansion industrielle dans les Antilles.

c) *Les politiques relatives aux dépenses locales*

La stipulation que l'aide ne serve qu'à financer les coûts en devises étrangères des programmes de développement et que les dépenses locales soient à la charge du gouvernement bénéficiaire a souvent fait l'objet de critiques. Maintes fois, cette pratique a placé des projets de mérite hors de la portée des pays bénéficiaires. Conscient de ces problèmes, le Canada a modifié sa politique pour permettre que, dans certaines circonstances, jusqu'à 25 p. 100 de la contribution canadienne serve à financer les dépenses locales d'un programme de développement.

Malgré cette libéralisation, la condition visant les dépenses locales réduit considérablement la possibilité pour plusieurs gouvernements des Antilles du Com-

attentive aux demandes, venant des gouvernements des Antilles orientales, de divers types d'assistance et, en particulier, d'expansion de l'aide au secteur agricole.

7. Autres politiques

Il est notoire que des politiques d'aide générale de la part de pays donateurs ont créé beaucoup de ressentiment chez les bénéficiaires et ont été rejetées par les organismes internationaux et les commissions d'enquête. Le programme d'aide canadienne aux Antilles du Commonwealth comporte trois secteurs principaux où des modifications de politiques assureraient considérablement les relations et se traduiraient par une aide plus efficace au développement.

a) L'assistance aux programmes

Au début de cette enquête, un témoin éminent de la région des Antilles a recommandé fortement que le Canada tente l'expérience d'une plus grande aide aux «programmes» dans ses allocations aux Antilles. Dans ce contexte, l'expression aide aux «programmes» veut dire un appui général financier à long terme du plan de développement du gouvernement bénéficiaire, plutôt qu'une aide conditionnelle à des secteurs ou à des programmes désignés. On a soutenu que cette politique se traduirait par un «progrès technique» par suite de l'élimination de papérasserie et de supervision coûteuses et exigeant un lourd tribut horaire chez les donateurs et les bénéficiaires.

Toute considération d'ordre technique mise à part, le Comité croit que cette suggestion assume une dimension politique et psychologique d'envergure. Pour des raisons d'amour-propre et d'indépendance, il y a une ferme volonté chez les Antillais de choisir les programmes qui méritent une aide et la méthode d'affectation des fonds.

Le comité ne croit pas que cette proportion soit nécessairement incompatible avec la responsabilité qui incombe au gouvernement canadien de s'assurer que les sommes consacrées à l'assistance sont dépensées à bon escient. Au moyen de l'extension de l'aide aux programmes, le Canada donnerait la preuve qu'il a confiance dans les aptitudes de ces pays à la planification et à l'administration. L'A.C.C.D.I. pourrait offrir, au besoin, un appoint en matière de conseil et d'administration, qui serait certes accueilli avec gratitude. Le gouvernement canadien pourrait fort bien s'acquitter de ses responsabilités envers les contribuables en faisant des études globales des «programmes» peu avant le délai d'expiration (probablement tous les cinq ans).

Le Comité préconise que le gouvernement étudie la possibilité d'étendre son aide aux programmes des gouvernements antillais et réponde généralement aux demandes de ceux-ci. Ce ne doit pas être une politique globale rigide mais une stratégie d'assistance souple, de la nature de celle que proposait la Commission Pearson:

«Il faudrait que les donateurs adaptent les méthodes d'assistance aux besoins et au niveau de développement des pays bénéficiaires et reconnaissent que, dans certains cas, une aide accrue aux programmes serait précieuse.»

Le Comité reconnaît la valeur intrinsèque du plan quinquennal qui a été conçu pour les Antilles orientales. Cependant, il est indispensable de garder une certaine souplesse pour permettre le déplacement des priorités. De l'avis du Comité, cependant, le gouvernement canadien devrait prêter une oreille sympathique et

forte proportion des sommes déboursées par ces derniers. Ces commentaires ne sous-entendent pas une critique de tout le programme actuel. Ce type d'aide infrastructurelle est essentiel à tout développement et, en général, il est profitable. Par ailleurs, les analystes économiques semblent de plus en plus s'accorder à dire que l'expansion du secteur agricole est possible dans la plupart de ces îles, qu'elle offre des assises économiques plus solides, et qu'au moins elle leur permettrait de nourrir les touristes et de conserver ainsi une plus

habitants. Le chapitre du présent rapport qui traite du tourisme fait état des principales réserves du Comité au sujet de l'opportunité sociale et économique d'un développement basé sur le tourisme. Il convient d'ajouter tout de suite que le Comité reconnaît les différences fondamentales parmi les îles à cet égard, dont certaines peuvent subir une très forte expansion sans problèmes sérieux. En général, cependant, le Comité craint qu'en comptant trop sur l'industrie du tourisme, on risque de compromettre le développement rationnel de ces îles et le bien-être de leurs

mais à un degré moindre. Le programme canadien d'aide au développement des petites Antilles s'insère dans un plan quinquennal (1967-1968 à 1971-1972) reposant sur les grandes priorités sectorielles qui se dégagent des conclusions de l'Étude économique tripartite des huit petites Antilles faite en 1966. D'après cette Étude, le tourisme est l'industrie la plus susceptible de progrès dans ces îles et l'aide officielle au développement devrait porter surtout sur l'établissement d'une infrastructure pour les investissements privés dans le domaine du tourisme. C'est la raison d'être de la concentration actuelle de l'aide de l'A.C.D.I. dans les secteurs du transport aérien, des ressources en eau et de l'éducation, de même que dans l'agriculture

6. *La stratégie de développement dans les Antilles orientales*

Toutefois, ces domaines ne s'insèrent que partiellement dans une optique universitaire et le présent compte rendu signale ailleurs d'autres méthodes possibles d'assistance.

L'un des domaines où le besoin urgent d'aide technique canadienne se fait encore sentir, c'est tout le secteur de l'administration et, en particulier, la gestion des entreprises. C'est sous les auspices de l'A.C.D.I., à la connaissance du Comité, que des arrangements coopératifs ont déjà été conclus entre les universités canadiennes et les facultés intéressées de l'Université des Antilles à la Trinité et à la Jamaïque. Les besoins précis de la région devraient entrer en ligne de compte dans l'élaboration de ces programmes qui devront être souples et mettre sans doute l'accent sur l'éducation des adultes et sur la formation en cours d'emploi du personnel aux échelons moyens, surtout dans les secteurs de la commercialisation et de l'entreprise.

Les petites Antilles, la Barbade et le Honduras britannique. Un des chapitres suivants contient un grand nombre d'observations sur la planification des programmes pour ces régions.

4. *L'intégration des programmes antillais*

Au début du présent rapport, le Comité recommande l'appui canadien aux programmes d'intégration régionale dans les Antilles, sous réserve toutefois que ces programmes n'avanceront qu'au rythme sur lequel les gouvernements régionaux se seront eux-mêmes mis d'accord.

Le Comité approuve la politique du Canada d'accorder un appui distinct à l'université des Antilles, institution qui a fait ses preuves et qui est au service de toute la région. Le rôle de soutien qu'assume le Canada à l'égard de la Banque de développement régional est aussi très utile et important. La fonction de la Banque devrait être d'harmoniser et de coordonner le développement régional et, partant, de favoriser l'avènement de l'intégration économique. Cependant, les opérations de la Banque n'iront pas sans heurts. Il importe donc que la Banque ne soit pas, ou ne semble pas être, trop dépendante des ressources extérieures, ce qui serait de nature à compromettre ses chances d'obtenir l'appui de toute la région.

5. *Les types généraux d'assistance*

La nature de l'aide canadienne aux pays plus étendus et plus développés semble en général bien adaptée à leurs besoins dans l'état actuel de leur développement. Le seul aspect du programme actuel que le Comité tient à commenter particulièrement, c'est celui de l'aide à l'éducation. Outre ses allocations à l'université des Antilles, l'A.C.D.I. a fait converger ses efforts sur la fourniture d'équipement et d'immeubles aux écoles techniques et professionnelles ainsi que sur l'échange de professeurs et d'étudiants (en mettant l'accent sur la formation des maîtres). L'éducation, surtout dans les domaines technique et commercial, est toujours l'un des secteurs où fournissent les problèmes. La pénurie de professeurs, aggravée par l'émigration à l'étranger, notamment au Canada, est un problème tenace. L'accent que le programme canadien met sur la formation des maîtres et l'attention toute spéciale aux besoins en personnel des nouvelles écoles techniques et professionnelles sont de nature à combler cette grande lacune.

Le Comité s'est préoccupé des liens entre l'aide à l'éducation et l'exode des cerveaux de la région. À cet égard, le ministre de la Main-d'œuvre et de l'Immigration a laissé savoir qu'une très forte proportion des étudiants venus au Canada de pays en voie de développement retournent maintenant travailler dans leur patrie. Le Comité a aussi été réconforté par les mesures mises en place par l'A.C.D.I. pour empêcher que ne s'aggrave l'exode des cerveaux. La création de bourses pour la région; l'encouragement général aux études dans un troisième pays; et l'attribution de bourses d'échange dans les seules disciplines que n'offre pas l'université des Antilles—ce sont toutes là des méthodes valables d'atténuer l'un des problèmes majeurs de la région.

Le Canada peut fournir une aide tout particulièrement appropriée aux besoins de ces régions et il semble y avoir d'excellentes perspectives d'efficace collaboration. Le comité appuie donc entièrement la continuité d'une aide favorisant

vient ensuite est le Ghana qui a reçu \$0.84 par tête.) (Dans le programme de l'A.C.D.I. à l'échelle mondiale, le pays qui vient ensuite est le Ghana qui a reçu \$0.84 par tête.) (Dans le programme de l'A.C.D.I. à l'échelle mondiale, le pays qui vient ensuite est le Ghana qui a reçu \$0.84 par tête.) (Dans le programme de l'A.C.D.I. à l'échelle mondiale, le pays qui vient ensuite est le Ghana qui a reçu \$0.84 par tête.)

Les statistiques par tête montrent que l'aide de l'A.C.D.I. est allée surtout à la Barbade, aux petites Antilles et au Honduras britannique qui ensemble ont reçu, en 1969-1970, une aide du Canada s'élevant à \$8.80 (E.-U.) par tête, comparativement à \$6.30 pour la Guyane, \$4.89 pour la Trinité et Tobago et \$2.64 pour la Jamaïque. (Dans le programme de l'A.C.D.I. à l'échelle mondiale, le pays qui vient ensuite est le Ghana qui a reçu \$0.84 par tête.)

3. *La concentration intrarégionale*

Depuis quelques années, il y a une forte tendance à concentrer l'aide canadienne dans les petites îles des Antilles orientales. Dans les petites Antilles, le revenu moyen est inférieur à celui des pays plus importants et l'industrie y est en général peu développée. Par ailleurs, les gouvernements et les populations s'intéressent davantage à une coopération avec le Canada et jusqu'ici l'aide canadienne a eu des résultats tangibles et très marqués.

Toutefois, le Comité en est venu à la conclusion qu'il y a des raisons valables de maintenir à son niveau actuel l'aide à la région. En outre, nombre d'initiatives proposées dans ce rapport impliqueraient une réorientation des dépenses qui conduirait à un usage plus souple et plus efficace de tous les fonds. Toutefois, le Comité en est venu à la conclusion qu'il y a des raisons valables de maintenir à son niveau actuel l'aide à la région. En outre, nombre d'initiatives proposées dans ce rapport impliqueraient une réorientation des dépenses qui conduirait à un usage plus souple et plus efficace de tous les fonds.

Il y a un autre danger réel, c'est que les activités et les déclarations de groupes anticanadiens dans les Antilles soulèvent l'opinion publique canadienne et entraînent des pressions en vue de réduire l'aide et les engagements. Il y a un autre danger réel, c'est que les activités et les déclarations de groupes anticanadiens dans les Antilles soulèvent l'opinion publique canadienne et entraînent des pressions en vue de réduire l'aide et les engagements.

Le Comité a conclu que le rôle même du programme d'aide au développement dans l'ensemble des relations canado-antillaises suscite d'autres motifs de prudence. La relance du plan d'assistance a contribué à l'expansion rapide de la présence canadienne dans la région. Par contre, ce facteur semble avoir soulevé des appréhensions, en dehors des cercles officiels, quant à la nature des intérêts et des motifs du Canada. Dans certains milieux, le Canada a été accusé de paternalisme et de néo-colonialisme. La méfiance et l'animosité locales pourraient compromettre sérieusement le succès des efforts de développement entrepris par le Canada et c'est là un danger que la politique canadienne se doit de ne pas oublier.

sans doute le ministère des Affaires extérieures, la responsabilité bien définie de coordonner les relations canado-antillaises.

En outre, il importerait que tous les ministères intéressés s'entendent sur une formule de développement qui serve de principe directeur dans l'orientation de ces relations. On devrait enjoinde au Comité interministériel des relations Canada-Antilles du Commonwealth d'appliquer de façon permanente ce principe aux politiques de tous les ministères intéressés pour déceler les contradictions possibles et signaler les mesures de soutien à l'étape de la planification.

2. Niveaux et orientation de l'aide

L'information donnée sur l'aide proportionnelle à la population a fait ressortir la haute priorité accordée par l'A.C.D.I. aux Antilles du Commonwealth. Même en termes absolus, à raison de vingt-quatre millions de dollars par année, la région profite largement de l'aide canadienne. Ce qui illustre bien le taux de croissance, c'est que de 1958 à 1960, l'aide canadienne totale à la région s'était chiffrée par \$261,000.

Le Comité a noté que, pour les quatre années après 1966, l'aide canadienne a déjà atteint 76.6 millions de dollars, ce qui dépasse l'objectif quinquennal de 75 millions annoncé en 1966 à la conférence d'Ottawa. L'apport canadien a augmenté au point que notre pays fournit les pourcentages suivants du total des sommes versées par tête: 60 p. 100 pour la Guyane, 54 p. 100 pour la Jamaïque; 54 p. 100 pour la Barbade, les petites Antilles et le Honduras britannique; et 30 p. 100 pour la Trinité et Tobago. Même dans d'autres régions où l'aide est substantielle, il n'y en a aucune où l'intensité de la présence canadienne est comparable même de loin.

Le Comité reconnaît, naturellement, que l'aide extérieure ne forme qu'une minime fraction des ressources totales aménagées par ces pays en vue de leur développement, la vaste majorité provenant des efforts et des sacrifices des pays intéressés eux-mêmes. Le Comité est d'avis, cependant, que le Canada y joue un rôle considérable et que son aide doit demeurer au niveau global actuel.

Le Comité croit que l'expansion spectaculaire de l'aide canadienne aux Antilles depuis quelques années a suscité nombre de problèmes graves que le gouvernement canadien devra étudier globalement.

Par suite de la rapidité et de l'ampleur de la relance du programme, le volume d'aide (étant donné les conditions actuelles) semble avoir atteint le point de saturation. En ce qui concerne le Canada, les possibilités qu'a l'A.C.D.I. d'évaluer, d'autoriser et d'administrer des programmes ont probablement été pressurées par l'expansion du plan. De même, on a fait violence aux ressources des gouvernements antillais en voulant adapter les programmes aux conditions qu'impose le Canada, ce qui a obligé les pays intéressés à trouver les fonds supplémentaires qu'exige le financement de tels programmes.

Un indice possible de la trop grande ampleur du programme d'aide aux Antilles, c'est la lenteur à dépenser les sommes attribuées. Le Comité reconnaît la normalité d'un certain retard dans les déboursés et des délais qui résultent, en général, de l'expansion et de la réorganisation rapide de l'A.C.D.I. depuis quelques

L'aide au développement, dans son sens le plus large, a été le thème dominant des délibérations du Comité des relations canado-antillaises. Étant donné l'engagement du peuple canadien et des gouvernements qui se sont succédé envers l'œuvre du développement international, les Antilles offrent, de l'avis du Comité, une occasion unique de canaliser l'effort dans l'espoir de résultats appréciables.

Les facteurs qui font des Antilles une région prometteuse à l'aide canadienne intensive ont été traités dans les chapitres précédents du présent rapport. Ils ont aussi été reconnus sans équivoque par le gouvernement canadien. Bien que les statistiques comportent souvent une marge d'erreur, les chiffres publiés par l'ACDI et donnant l'apport par tête à diverses régions révèlent une préférence marquée pour les Antilles du Commonwealth.

Les facteurs qui favorisent une concentration si intensive de l'aide—petite superficie, niveau croissant de développement, proximité et connaissance du milieu—permettent aussi des types plus amples d'aide au développement et l'usage de nouvelles techniques et approches. Il est devenu de plus en plus manifeste au Comité, au cours de cette enquête, que le genre d'aide requise dans les pays antillais dépassait la définition classique et étroite d'«aide».

Le Comité est convaincu que l'aide au développement est une activité ayant des ramifications importantes dans tous les ministères intéressés à la région. Une doléance amère qu'expriment souvent les pays bénéficiaires, c'est que les gouvernements donants manquent de logique, qu'ils donnent d'une main tandis que d'autres secteurs de leur politique frustrent les efforts de développement.

L'une des principales conclusions du Comité, c'est qu'on peut et doit faire beaucoup pour harmoniser et coordonner les politiques du gouvernement en ce qui concerne les régions en voie de développement telles que les Antilles du Commonwealth. Le besoin est sans doute particulièrement aigu dans le cas des Antilles du Commonwealth par suite de l'ampleur et de l'importance relatives de la participation du Canada et peut-être aussi de la grande diversité de la région elle-même. Étant donné les besoins et le potentiel spéciaux, le Comité a proposé nombre de nouvelles formes d'aide au développement des Antilles. Dans bien des cas, selon le comité, ces mesures augmenteraient considérablement les perspectives de développement, souvent à peu de frais.

Le Comité reconnaît que la coordination des politiques des nombreux ministères et organismes intéressés aux relations extérieures est une tâche complexe et difficile. C'est le cas tout particulièrement pour le gouvernement canadien, car l'Agence canadienne de développement international, qui est chargée de mettre en place et en œuvre des programmes d'aide, ne jouit pas du statut ministériel et a, par conséquent, des pouvoirs limités en matière de coordination. Étant donné les structures actuelles, le comité croit qu'il est urgent de confier à un ministère,

actuel et futur des produits d'exportation concurrentiels canadiens vers les Antilles. Les nouvelles dispositions adoptées en 1969 devraient permettre à la société des activités accrues et plus dynamiques.

9. La possibilité de création d'une zone de libre échange Antilles-Zone de libre échange avec le Canada a fait maintenant libre échange avec le Canada l'objet d'une étude commandée par le gouvernement canadien. Bien que ce rapport ne soit pas concluant sur certains aspects, il indique des possibilités limitées pour la création d'une telle zone. Si les gouvernements des Antilles du Commonwealth exprimaient leur intérêt à pousser plus avant l'étude de la question, le rapport constituerait une base utile de discussion.

douane pour le sucre, qui datait de 1966. Il semblerait qu'on ait omis à cet égard. À l'avenir, toutes les modifications importantes des politiques canadiennes à l'égard des pays des Antilles devraient être, précédées d'échanges de vues détaillés au niveau politique.

Le fonds d'assistance à l'agriculture, qui remplace le programme de réductions tarifaires, peut être très avantageux si on l'administre en fonction d'une étroite collaboration. Il importe que les pays producteurs de sucre ne subissent pas de perte avec ce programme.

Le Canada devrait reconnaître pleinement le dilemme qui se pose pour les pays producteurs de sucre et les difficultés qu'ils rencontrent pour réaliser une diversification de leur production. Ce n'est pas en achetant le sucre antillais à des prix au-dessous du prix de revient qu'on crée un climat de bonne volonté.

Exportations
de rhum

5. Les rhums excellents et extrêmement concurrentiels des Antilles du Commonwealth devraient bénéficier d'un maximum d'aide sur le marché canadien. L'accord de 1966 visant l'application de règlements sur l'étiquetage est entré en vigueur le 1^{er} juillet 1969, mais il ne semble pas pour autant que les importations aient augmenté de façon frappante. Le comité recommande que le gouvernement canadien étudie à nouveau l'efficacité de cette mesure et que des entretiens aient lieu au niveau ministériel avec les différentes provinces du Canada au sujet des avantages réciproques pour le Canada et les Antilles du Commonwealth.

Produits
finis et
semi-finis

6. Une augmentation des investissements canadiens dans les conditions voulues fournirait non seulement des capitaux mais des compétences en gestion et en commercialisation qui sont bien nécessaires pour aider les industries secondaires d'exportation des Antilles. Des entreprises de ce genre doivent dans la mesure du possible être de celles qui mettent l'accent sur la main-d'œuvre et, de préférence, être établies en collaboration avec des investisseurs locaux. Encourager de telles industries par des stimulants devrait être un des objectifs de la nouvelle Banque de développement régional et du programme d'assistance canadienne.

Exportations
canadiennes

7. D'une façon générale, les exportateurs canadiens se sont laissés distancer par leurs concurrents en ce qui concerne la satisfaction des besoins croissants et changeants des pays des Antilles, en ce qui concerne les importations. Les exportations habituelles (à l'exception du blé et de la farine) se sont maintenues à un niveau assez constant, mais il faudra déployer bien plus d'efforts concertés pour que le Canada conserve une proportion raisonnable de l'ensemble du marché antillais.

8. Les activités d'assurance à l'exportation et de financement des exportations de la Société pour l'expansion des exportations devraient avoir des répercussions de plus en plus importantes sur le mouvement

Initiatives
d'encourage-
ment des ex-
portations

L'objet d'une étude du point de vue canadien, effectuée à la demande du gouvernement fédéral. Ce rapport très circonstancié n'avance pas de conclusion définitive quant à l'opportunité d'une telle union. Voici les principales conclusions de cette étude:—1) il est probable que les économies tant canadiennes qu'antillaises tireraient d'un tel accord des avantages à long terme; 2) au début, et peut-être pendant une période assez longue, l'entière réciprocité ne serait pas possible, c'est-à-dire qu'il faudrait que l'accord comporte une certaine mesure d'aide canadienne aux Antilles; et 3) il est peu probable qu'un tel accord puisse être conclu avant que le bloc intra-régional soit plus fermement établi et que les relations commerciales des Antilles avec d'autres blocs (comme la C.E.E., le marché commun latino-américain, celui de l'Amérique centrale), etc. aient été définies. Cette possibilité d'une zone de libre échange devra aussi avoir été évaluée par toutes les parties en cause en fonction de l'ensemble de leurs priorités commerciales et de politique étrangère.

Si les gouvernements des Antilles du Commonwealth manifestent leur intérêt à étudier d'avantage cette possibilité, le comité estime que l'étude canadienne servirait utilement de base aux discussions préliminaires. Il faudrait probablement une analyse correspondante du point de vue antillais avant qu'on puisse amorcer des négociations sérieuses.

Conclusions et recommandations: (IV)

1. Le comité du Sénat a conclu que malgré l'évolution inévitable du régime du commerce entre le Canada et les Antilles il y a des possibilités d'expansion avantageuse des échanges dans les deux sens. Il faudra cependant un programme planifié de collaboration et d'action multilatérales pour enrayser la tendance actuelle qui se traduit par une baisse du volume total du commerce de part et d'autre.

2. Tout plan d'assistance canadienne au développement à long terme des Antilles devra mettre fortement l'accent sur les possibilités d'exportation des Antilles. Le gouvernement canadien peut augmenter considérablement ses efforts pour surmonter les obstacles tant officiels que non officiels qui s'opposent à l'augmentation des importations de cette région vers le Canada.

3. Le gouvernement canadien devrait proposer la création d'un office mixte canado-antillais de commercialisation dont le financement sera assuré au départ par le Canada. Un tel office pourrait mener des enquêtes sur le marché, établir des contrats de distribution, faire la publicité et la propagande générale du commerce complètement dans les deux sens. Ce programme d'aide, relativement peu coûteux pourrait avoir pour les pays des Antilles des résultats considérables et durables. Un choix judicieux de produits d'exportation (on peut actuellement citer comme exemples les bananes, le rhum et certains agrumes), assurerait à l'office des résultats très avantageux.

4. De graves malentendus ont surgi récemment, dus en partie à la manière dont a été supprimé le programme de réduction des droits de

Aide pour la
commercialisation

Exportations
des Antilles
du Commonwealth
vers
le Canada

connu, on a l'habitude de l'acheter, et dans bien des cas il y a d'étroites relations

entre les sociétés.

Il semble que ce lien entre les investissements et les exportations soit une raison importante du retard du Canada dans la fourniture d'importations à des industries secondaires nouvelles et en expansion rapide. Dans ces secteurs, les investisseurs américains, japonais et européens ont été bien plus actifs, et ils ont pu, de ce fait augmenter le volume de leurs exportations de machines, de pièces détachées, et de matériaux. Il faudrait donc beaucoup de nouveaux investissements canadiens (dont le caractère désirable doit être pesé en tenant compte d'autres considérations) pour que le Canada conserve une part intéressante du marché antillais en pleine expansion en ce qui concerne l'exportation de produits finis.

Les relations entre les sociétés canadiennes susceptibles d'exporter et les sociétés d'autres pays exportateurs constituent un autre facteur. Dans bien des cas, la différence entre les prix de revient ou des exonérations des droits d'importation offertes à titre de stimulant ont annulé l'avantage que représentait autrefois le tarif préférentiel entre pays du Commonwealth. De ce fait, certaines sociétés américaines qui avaient antérieurement avantage à fournir les importations des Antilles par l'intermédiaire de leurs filiales canadiennes, préférèrent maintenant, semble-t-il, fournir ces exportations à partir de leurs usines aux États-Unis, plus proches et souvent plus productives. Il est évidemment difficile de déterminer le volume des marchandises en cause, et ce problème ne doit pas être étudié séparément d'autres questions plus vastes: propriété étrangère et de contrôle de l'industrie canadienne. À cause de la répercussion qu'elle peut avoir sur le niveau de l'activité économique du Canada et surtout sur les exportations et les devises, la question est urgente.

c. *Mesures officielles pour encourager les exportations*

Depuis 1945, les exportations canadiennes ont été facilitées par l'intervention de la Société d'assurance des crédits à l'exportation. Depuis 1961, conformément à l'article 21 de la loi, cette société se livre activement aussi au financement des exportations, ce qui s'est révélé une forme utile d'apports de capitaux pour beaucoup de pays en voie de développement, y compris ceux des Antilles. En 1969, la société a été remplacée par la Société pour l'expansion des exportations (EDC) dont les pouvoirs en matière d'assurance, de garantie et de financement sont beaucoup plus étendus. Les activités de cette société auront un effet important sur les perspectives d'exportations canadiennes vers les Antilles du Commonwealth, surtout si l'A.C.D.I. poursuit sa politique de dissocier l'aide canadienne de toutes conditions. Le comité espère que l'EDC sera dotée des moyens de répondre à ces besoins et de prendre de nouvelles initiatives dans le domaine de la promotion des exportations. Les activités de l'office mixte de commercialisation préconisé plus haut apporteraient un complètement utile dans ce domaine.

4. *Zone de libre échange entre le Canada et les Antilles du Commonwealth*

La possibilité d'une zone de libre échange dont il est question depuis longtemps et qui a été soulevée à nouveau à la conférence de 1966 a fait maintenant

opinions d'un auteur qui, en 1964, a évalué à 9 cents le revenu local et gouvernemental revenant aux territoires producteurs des Antilles pour chaque dollar d'aluminium fini. Les sociétés d'extraction de matières premières devront, dans leur propre intérêt tenir de plus en plus compte de cette pression pour augmenter leurs activités de traitement. Les chapitres suivants du présent rapport sur les investissements privés porteront dans une grande mesure sur le commerce de bauxite et d'alumine.

3. Exportations canadiennes a) Généralités

Le niveau absolu des exportations du Canada vers les Antilles du Commonwealth a peu varié depuis quelques années, mais la proportion du marché en croissance que desservit le Canada a diminué. Cette tendance tient en grande partie à la diminution du caractère complémentariste des deux économies et des politiques de remplacement des importations des gouvernements locaux. Il semble aussi, cependant, que les exportateurs canadiens n'aient pas réussi à arracher à leurs concurrents une partie du nouveau marché d'importation plus complexe de la région.

Si le gouvernement du Canada adoptait une attitude particulièrement sympathique et favorable envers certains produits d'exportation des Antilles, les gouvernements de la région disposeraient de différents moyens d'accorder des avantages réciproques aux exportations canadiennes sans forcément nuire à l'efficacité générale. Pour certaines catégories de produits, il y a eu depuis quelques années diminution notable ces dernières années alors que d'autres ont gagné du terrain considérablement. On trouvera à l'appendice D du présent rapport les commentaires du comité sur différentes catégories de produits que le Canada exporte depuis longtemps vers les Antilles

b) *Le rôle des investissements pour augmenter les exportations*

Les débouchés les plus dynamiques de la région des Antilles sont ceux des produits finis de toutes sortes. Le Canada exporte depuis longtemps différentes catégories de produits, mais un grand nombre d'entre eux sont en volume décroissant par suite des politiques de substitution des importations qui ont été appliquées avec succès. D'une façon générale, il semble que le Canada se soit laissé distancer par d'autres pays exportateurs dans la concurrence pour la vente des produits finis plus complexes pour lesquels il existe maintenant une demande dans la région. Dans ces domaines, la Grande-Bretagne, les États-Unis et le Japon ont été très actifs et ont obtenu de bons résultats. La difficulté fondamentale pour l'exportation de beaucoup de produits fabriqués au Canada provient des prix de revient relativement élevés. Il semble peu probable aussi que de nombreux producteurs canadiens soient disposés à adapter leurs produits aux conditions antillaises, étant donné que ce marché n'absorbe qu'une faible partie de la production totale.

En plus de ces obstacles fondamentaux, deux autres facteurs, reliés entre eux, freinent l'expansion des exportations de produits finis canadiens. Il semble souvent que le mouvement d'exportations des pays fournisseurs vers les Antilles soit étroitement lié au volume d'investissements industriels des citoyens de ces pays fournisseurs, rapport qui s'explique facilement: le produit est généralement

Le Comité estime qu'il serait néfaste et regrettable que les exportateurs de rhum antillais continuent de perdre la part du marché canadien auquel leur donne droit la qualité et le caractère très concurrentiel de leur produit.

e. Produits finis et semi-finis.

Les exportations antillaises de produits finis et semi-finis vers le Canada, bien qu'elles aient considérablement augmenté depuis quelques années, n'ont pas encore atteint des proportions importantes. Le Comité croit qu'une augmentation de l'industrie secondaire d'importation est essentielle au développement de la région et il espère donc qu'un programme de préférence généralisée et non rétrograde sera mis sur pied sous peu pour les exportations des pays en voie de développement, ce qui devrait donner un élan considérable à la production dans les Antilles.

Le Comité estime aussi que les entreprises canadiennes peuvent jouer un rôle très utile dans ce domaine en augmentant leurs investissements dans la région pour la production destinée à l'exportation. Les apports en compétences techniques et en gestion, et la connaissance des marchés canadiens ont peut-être autant d'importance que les capitaux proprement dits. De tels investissements doivent tenir compte des besoins et des conditions locales, chercher à s'associer à des entreprises locales et mettre l'accent sur les industries qui dépendent surtout de la main-d'œuvre et qui ont des avantages accessoires économiques importants. Le Comité estime qu'il y a lieu d'encourager vivement les industries d'exportation qui remplissent ces conditions et il espère que la nouvelle Banque de développement régional leur accordera priorité. Le programme d'aide canadienne pourrait comporter des méthodes d'incitation pour compléter le programme d'assurance des investissements de la Société d'assurance des crédits à l'exportation.

f. Bauxite et alumine

Aucune restriction ne gêne le mouvement de bauxite et d'alumine des Antilles, principale exportation de la région vers le Canada. Le problème le plus urgent porte sur la répartition des bénéfices de ce commerce. Ces relations industrielles ont été nouées à l'origine parce que les richesses des Antilles en minerai de bauxite et celles du Canada en énergie hydroélectrique se complètent dans l'intérêt mutuel. Cependant, les pays en voie de développement s'inquiètent de plus en plus de dépendre d'une matière première qui s'épuise (si graduellement que ce soit dans certains cas) et ils tiennent à tirer de l'exportation de ces ressources le maximum d'avantages pour le pays même. On doit probablement s'attendre que le climat instable persiste en attendant un compromis raisonnable entre les deux parties. La société d'extraction dont le siège est au Canada a sur ses concurrents l'avantage d'avoir ajouté à ses opérations sur place le traitement du minerai, (surtout à la Jamaïque) contribuent ainsi au développement économique et communautaire. La société a aussi assumé les frais de l'étude de rentabilité des possibilités hydro-électriques en Guyane, qui pourraient éventuellement mener à l'établissement d'une fonderie dans ce pays.

Il est probable qu'on augmentera la pression sur tous les producteurs de matière première pour qu'ils détournent une plus grande partie de la valeur ajoutée aux produits finis vers les économies locales. Bien des Antillais font leurs les

Le Comité est d'avis que ce malentendu regrettable provient d'une grave lacune dans les communications entre les gouvernements canadien et antillais et que des échanges de vues et un dialogue plus efficaces auraient pu empêcher ce différend et ses conséquences malheureuses.

Les gouvernements antillais ont estimé qu'ils n'avaient pas été consultés comme il y aurait eu lieu de le faire sur cette décision et que le nouveau fonds ne remplaçait pas le programme de réductions. Ils semblaient mécontents aussi du manque de renseignements précis sur les objectifs du fonds et la période prévue pour son application. Les pays producteurs de sucre, en particulier, étaient inquiets de ce que le fonds sera administré par régions plutôt que par pays et qu'il n'y ait aucune garantie d'une aide continue à l'industrie sucrière en difficultés.

Le Comité espère que ces problèmes ont été résolus au cours d'entretiens ultérieurs et que le nouveau fonds sera administré sur la base d'une étroite collaboration. Il devrait servir non seulement aux programmes qui visent à la diversification de l'agriculture, mais aussi à appuyer considérablement et directement l'industrie sucrière dont la situation, par bien des aspects, ressemble à celle de l'industrie canadienne du blé.

Ces récentes difficultés concernant les importations de sucre ont fait ressortir à nouveau aux yeux du Comité le besoin de consultations étroites et continues au niveau politique entre le Canada et les Antilles. La question du sucre restera probablement une source de frictions à moins que le Canada n'accorde des subventions bien plus importantes. Le fait que le Canada compte de plus en plus sur le sucre d'Afrique du Sud, qui bénéficie encore du traitement préférentiel accordé aux pays du Commonwealth sur le marché canadien, contribue à aggraver le problème. L'abandon de cette préférence, même si elle ne rapporterait probablement pas grand chose matériellement aux exportateurs antillais, supprimerait certainement un motif de mécontentement particulièrement irritant pour les Antillais.

d. *Importations de rhum*

Le tarif douanier canadien sur le rhum n'a pas été le principal obstacle à l'augmentation des importations de ce produit des Antilles. Dans le passé, la difficulté principale provenait des habitudes d'achat des régies provinciales des alcools et de l'insuffisance des règlements d'étiquetage du rhum de provenance différente. Le gouvernement du Canada, conformément aux engagements pris à la conférence de 1966, a poussé l'adoption de nouveaux règlements sur les étiquettes (mis en vigueur le 1^{er} juillet 1969) et a usé de son influence auprès des régies provinciales des alcools pour les encourager à augmenter leurs achats de rhum antillais. On n'a pas encore pu évaluer les répercussions de ces initiatives sur les ventes, mais le Comité estime que le gouvernement du Canada devrait continuer de s'intéresser à ce produit et évaluer à nouveau l'efficacité de cette mesure et d'autres moyens d'aider à la vente du rhum. Les régies provinciales des alcools pourraient aider directement en augmentant leurs achats de rhum antillais et le Comité recommande que des entretiens à ce sujet soient agencés entre le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux au niveau des ministres.

région, aide par tous les moyens directs et indirects les exportations des Antilles vers les marchés canadiens.

Un initiative majeure, qui pourrait être d'une valeur immense selon le Comité, serait la création d'un office mixte de commercialisation canado-antillais. Le Comité est persuadé qu'un tel organisme, chargé d'étudier les marchés, de négocier des contrats, d'assurer les livraisons et de faire, d'une façon générale, de la publicité et de la propagande pour les produits provenant des Antilles, obtiendrait des résultats rapides pour la vente de nombreux produits. Il semble exister des possibilités immédiates pour les bananes, le rhum et les produits à base d'agrumes.* L'Office pourrait aussi aider considérablement les exportateurs antillais de produits finis et semi-finis.

Le Comité estime non seulement que le programme d'aide canadienne devrait aider au financement d'un tel office, mais qu'il serait incomplet sans cette initiative. Il est très probable, de l'avis du Comité, que ce programme, d'un coût relativement modeste, aurait des résultats très considérables et contribuerait à un développement durable des Antilles. On peut fixer au moyen de consultations les modalités de son financement, qui pourraient prendre la forme d'une aide normale de gouvernement à gouvernement, d'un financement direct au Canada même, ou d'une ou plusieurs autres formules. L'organisme, une fois lancé, les autorités canadiennes, en continuant de s'y intéresser, aideraient à son fonctionnement efficace, et pourraient combattre les pratiques de concurrence déloyale susceptible de nuire aux importations en provenance des Antilles.

c. *Importations de sucre*

Le Comité s'est penché attentivement sur la question des importations de sucre, élément important et souvent controversé des relations du Canada avec un certain nombre de pays de la région des Antilles. Le programme canadien des réductions tarifaires, appliqué après la conférence de 1966, a été bien accueilli par les gouvernements de la région. Néanmoins, comme il n'a pas la générosité des subventions de la Grande-Bretagne et des États-Unis, et comme le Canada continuait d'acheter le sucre des Antilles du Commonwealth au-dessous de son prix de revient, ces pays ont tenu d'abord leurs autres engagements et n'ont jamais entièrement utilisé le contingent offert par le Canada à tarif réduit. La signature, à la fin de 1968, du nouvel Accord international sur le sucre a entraîné une augmentation générale des prix dont ont bénéficié les producteurs antillais.

Le Comité estime que l'abandon récent par le gouvernement canadien du programme de réductions tarifaires et son remplacement par une subvention annuelle directe de 5 millions de dollars sous forme de fonds d'assistance à l'agriculture s'appuyaient probablement sur de sérieux motifs économiques à long terme. On se demande donc pourquoi les gouvernements antillais ont si amèrement protesté contre cette décision et l'ont « condamnée » par une résolution adoptée en avril de cette année par la sixième conférence des chefs de gouverne-

*Il est question, plus loin dans cette partie du rapport, des importations de rhum. On trouvera à l'appendice C quelques notes sur les possibilités d'augmentation des exportations de bananes et d'agrumes vers le Canada.

IV LES RELATIONS COMMERCIALES

1. Généralités

Le Comité a constaté que le caractère des échanges commerciaux entre le Canada et les Antilles a changé. Le volume total des échanges demeure stable et considérable, atteignant dans les deux sens un chiffre d'environ 200 millions de dollars par an, mais l'ancien équilibre complémentaire entre les deux régions perd rapidement de son importance.

L'offre et la demande évoluent rapidement, évolution que n'a pas suivie le commerce canado-antillais: la proportion des échanges, en valeur relative, a diminué pour les deux régions. Si les tendances actuelles persistent, on peut prévoir une nouvelle baisse relative et peut-être même une diminution des échanges en chiffres absolus. Le comité croit fermement cependant qu'un programme bien conçu de collaboration et d'initiatives multilatérales pourrait enrayer la tendance et accroître considérablement le commerce canado-antillais. Des mesures énergiques s'imposent pour trouver de nouveaux produits exportables, les mettre en marché et les annoncer. A l'échelon officiel, il faudra que les deux parties collaborent étroitement au lancement de ces nouveaux éléments d'échanges commerciaux.

Le Comité a constaté que depuis quelques années la balance totale des échanges s'est déplacée en faveur des exportations canadiennes et que les statistiques de 1969 traduisent une saine augmentation du commerce dans les deux sens. (Des données statistiques réparties selon les pays et les principales marchandises figurent à l'appendice B du présent rapport.) Le Comité croit aussi que la détérioration des termes de l'échange pour les exportations à partir des Antilles se maintiendra, ce dont on doit tenir compte dans toute discussion sur les relations commerciales. Le Comité a constaté avec satisfaction l'amélioration des prix mondiaux du sucre consécutive à l'Accord international sur le sucre de 1968.

2. Exportations des Antilles.

a. Généralités

L'économie des pays des Antilles dépend beaucoup du commerce et l'augmentation de leurs exportations jouera, dans leur développement, un rôle déterminant. Le Comité estime donc qu'une politique canadienne d'aide au développement de la région devrait mettre l'accent surtout sur les possibilités d'une croissance engendrée par les efforts des pays mêmes, grâce à une augmentation de leur commerce.

b. Aide à la commercialisation

A des degrés différents selon les pays de la région, le marché canadien représente pour tous un débouché important. Le Comité recommande instamment que le gouvernement du Canada, dans le cadre d'une politique particulière à cette

compte des effets importants du tourisme et des investissements sur le volume des affaires officielles. Dès que les considérations budgétaires le permettront, le gouvernement canadien devrait établir une mission à la Barbade et rouvrir une mission en République dominicaine. Il faut aussi s'attacher à améliorer la représentation canadienne dans le groupe des sept petites îles.

5. La qualité de la représentation canadienne dans la région des Antilles jouera un rôle décisif sur les relations futures entre le Canada et les Antilles. Tous les ministères doivent donc relever l'importance des postes dans les Antilles, même des postes d'aides techniques et des autres postes temporaires, afin de tenir compte de la nature exigeante et délicate des tâches.

Le personnel
et les
affectations

une société canadienne et le gouvernement dominicain au sujet d'un immense projet d'investissements dans l'industrie du nickel. Ce projet sera d'une telle ampleur qu'il entraînera une augmentation considérable des affaires officielles, lesquelles seront beaucoup plus difficiles à diriger sans mission résidente. Le Comité croit que si le gouvernement canadien veut encourager les investissements privés comme moyen de contribuer au développement, il doit considérer les investissements comme l'un des principaux critères de la représentation diplomatique. Le Comité recommande au gouvernement de rouvrir une mission en République dominicaine dès que les considérations budgétaires le permettront. Le Comité considère que, s'il est vrai que le Canada doit être mieux représenté dans les Antilles, il faut aussi, et pour les mêmes raisons, que cette représentation soit du plus haut calibre. Tous les ministères intéressés devraient considérer les affectations dans les Antilles comme exigeantes et donnant lieu à des situations délicates; on devrait, par conséquent, en relever l'importance. Le Comité suppose même que les défis iront probablement s'accroissant. On devrait donc s'assurer, avec le plus grand soin, que tous les gens associés de près ou de loin (par exemple, en raison de projets d'assistance technique) avec le gouvernement canadien possèdent les aptitudes professionnelles et personnelles voulues.

Conclusions et recommandations (III)

1. Le comité sénatorial conclut que, pour une politique cohérente **Plus grande priorité** d'intérêt particulier, tous les ministères et organismes qui participent directement aux relations canado-antillaises doivent leur prêter une attention plus soutenue et améliorer leurs rouages administratifs à cet égard. Les besoins de la région en fait de développement doivent continuer les considérations dont on s'inspirera pour formuler et appliquer toutes les politiques appropriées.

2. Il est impérieux d'améliorer la coordination des politiques et des **Coordination des mesures** mesures des différents ministères intéressés aux relations canado-antillaises. On devrait confier à un même ministère toutes la responsabilité de cette coordination. Le comité interministériel des relations entre le Canada et les pays antillais du Commonwealth devrait avoir le mandat clair et précis de se tenir sans cesse au courant des problèmes actuels et à long terme. Il doit se réunir régulièrement et plus fréquemment.

3. Il y aurait beaucoup à tirer d'un nouveau partage des fonctions au sein de chaque ministère, de manière que nos relations avec les pays des Antilles du Commonwealth soient considérées dans un cadre régional et hémisphérique, plutôt que dans le contexte général du Commonwealth. De l'avis du Comité, la récente réorganisation du ministère de l'Industrie et du Commerce est de bon augure à cet égard.

4. Il faut attacher plus d'importance qu'on ne l'a fait jusqu'ici à **Critères des services de représentation** l'efficacité de la représentation canadienne dans la région des Antilles. Toute décision concernant les services de représentation doit tenir

et jaugent les avantages à tirer d'associations économiques à l'intérieur de l'hémisphère. Ce projet de réorganisation administrative, de l'avis du Comité, permettrait au Canada de façonner une politique antillaise qui soit plus cohérente et de plus en plus réaliste.

Le Comité a appris que le ministère de l'Industrie et du Commerce a fait, en mai dernier, une réorganisation en ce sens et il espère que tous les autres ministères intéressés emboîteront le pas.

Les consultations avec les gouvernements antillais membres du Commonwealth sur les affaires hémisphériques ont, semble-t-il, porté fruit à la conférence de 1966; aux yeux du Comité, cette question devrait continuer à jouer un rôle important dans les relations. Ici comme dans d'autres organisations et forums internationaux (par exemple, aux Nations Unies et dans ses organismes spécialisés), le Canada et les pays des Antilles auront parfois des vues parallèles et, dans ces cas-là, la collaboration pourra être très efficace. Le Comité tient cet élément pour très utile, car il permet une meilleure compréhension entre le pays développé et la région en voie de développement.

Le Comité a étudié la portée des services de représentation que le gouvernement canadien a dans la région. Constatant le volume croissant des affaires officielles qui résultent de l'importance du tourisme, des investissements, du commerce, de l'aide au développement et de l'immigration, le Comité tire la conclusion qu'à l'avenir, la région caribbe devrait avoir une plus grande priorité qu'elle n'en a eue jusqu'à maintenant en ce qui a trait à l'expansion des services de représentation. Les missions locales, bien constituées, joueront un rôle important dans la réalisation d'une politique d'intérêt particulier et dans la suppression des sources possibles de friction. Le Comité juge donc que, sous ce rapport, il serait fortement à conseiller d'établir une mission canadienne permanente à la Barbade, qui entretient un haut-commissariat à Ottawa. On devrait aussi songer à améliorer la représentation canadienne dans le groupe des sept petites îles.

Même si le Comité ne s'est pas arrêté de façon particulière, dans son étude, sur les pays antillais qui n'adhèrent pas au Commonwealth, il s'est tout de même penché avec beaucoup d'attention sur nos relations avec la République dominicaine et sur la décision du gouvernement d'y fermer sa mission. Et le Comité de conclure qu'il s'agissait là, tout compte fait, d'un geste malheureux, prouve qu'il faut adopter une stratégie d'ensemble mieux pensée à l'égard de cette région.

Et l'on n'aurait pu choisir un moment moins propice pour annoncer cette décision: le gouvernement dominicain venait de nommer un nouvel ambassadeur au Canada, et l'on a fait part de la décision aux Dominicains de façon sèche et sans explications suffisantes. Nombreux sont ceux qui, en République dominicaine, ont vu dans cette décision que les priorités canadiennes n'étaient pas favorables à leur pays.

Il faut aussi tenir compte des questions générales relatives à la stratégie d'ensemble du Canada en matière d'aide au développement de la région. Le Canada investit, depuis longtemps, des sommes considérables en République dominicaine, et la décision de fermer la mission n'a suivi que de quelques jours la conclusion d'un accord (intervenue à la suite de longues négociations) entre

Le Comité a constaté que, s'il était difficile de maintenir une consultation étroite avec les gouvernements caribbes, c'est que, dans une large mesure, nos relations avec les Antilles semblent venir assez bas dans l'échelle des priorités de certains ministères du gouvernement canadien et qu'il semble y avoir manque de coordination sous ce rapport.

Le Comité juge que tous les ministères intéressés devraient prendre avantage conscience des répercussions pour le développement des décisions gouvernementales dans une multitude de domaines. Les avantages de l'aide au développement sont trop souvent annulés par les décisions prises dans d'autres secteurs et qui ne semblent pas avoir de rapport, à première vue, avec le développement des Antilles ou les relations canado-antillaises. (On peut citer, à titre d'exemple, certains aspects de la politique canadienne d'immigration, sur laquelle nous reviendrons plus loin.) Cet effort concerté d'aide canadienne va donc nécessiter aussi de meilleures communications et une meilleure coordination entre les divers ministères intéressés. Le Comité recommande qu'un même ministère soit chargé de la coordination des politiques relatives à la région des Antilles.

Le comité interministériel des relations entre le Canada et les Antilles du Commonwealth devrait devenir un mécanisme plus efficace de communication et de coordination. L'organisme, pour être utile à l'avenir, devra se réunir plus régulièrement et plus fréquemment. Il pourra ainsi déceler toute faille dans les politiques dès les débuts de la planification et recommander les ajustements nécessaires. Il constituera aussi un forum très utile où l'on pourra discuter la conjoncture actuelle et future relativement aux relations, ce qui permettra aux fonctionnaires intéressés de se tenir au courant des événements et de mieux prévoir les besoins futurs de la politique canadienne.

Le Comité pense que les relations avec les Antilles du Commonwealth recevraient une attention beaucoup plus efficace, à l'intérieur des ministères, si elles étaient étudiées dans un cadre hémisphérique régional plutôt que dans le contexte général du Commonwealth, comme c'est le cas actuellement. Cette réorganisation accroîtrait l'efficacité de la nouvelle politique hémisphérique du Canada et favoriserait une nouvelle formule mieux harmonisée avec l'orientation de ses relations futures. Il est vrai que le Commonwealth lui-même constitue un lien important entre le Canada et les pays antillais qui en sont membres, mais le Comité croit néanmoins qu'il faudrait considérer à part les relations purement bilatérales, qui vont gagner sans cesse en importance. Le Commonwealth perd de son influence comme facteur de cohésion dans l'établissement des relations politiques dans la région, et sa raison d'être économique va forcément s'amoindrir à mesure que la Grande-Bretagne cherchera une nouvelle orientation économique du côté de l'Europe. Et pendant ce temps, les pays des Antilles du Commonwealth nouent de nouveaux liens importants avec leurs voisins latino-américains

3. Le temps est venu de reprendre les entretiens multilatéraux sur les tables rondes. Le plan politique entre le Canada et les pays antillais du Commonwealth. Les participants pourraient alors mettre en œuvre les projets amorcés à la Conférence de 1966, s'engager dans de franches discussions sur les questions d'actualité et arrêter des lignes de conduite pour l'avenir. Le gouvernement canadien devrait donc s'entendre avec les gouvernements antillais du Commonwealth pour organiser une nouvelle conférence soit au niveau des chefs de gouvernement, soit au niveau des ministres.

4. La politique du Canada doit reconnaître et respecter le caractère L'hétérogénéité des territoires des Antilles du Commonwealth. Les encouragements du Canada à la coopération régionale doivent donc être distribués avec le plus grand soin afin de ne pas porter atteinte à la souveraineté ou à l'autodétermination des pays en cause.

5. Le gouvernement canadien devrait réviser la possibilité d'établir Les liens constitutionnels entre le Canada et les pays des Antilles. C'est une perspective assez lointaine, mais le gouvernement canadien doit être disposé à discuter l'idée d'une association politico-économique plus étroite entre le Canada et les pays de la région.

6. Mis à part certains courants bien définis qui se manifestent dans Malaises et hostilité la région, le Canada peut s'attendre à être reçu par une critique et une hostilité soutenues, voire croissantes, par certains secteurs de l'opinion dans les Antilles. Il faudra des efforts constants pour contenir la situation et éviter des réactions excessives de la part du public canadien ou d'autres effets qui seraient néfastes à nos relations. Il importe de bien montrer que le Canada, même s'il s'intéresse à la stabilité des Antilles, ne tient pas mordicus au statu quo et reconnaît le besoin d'une évolution graduelle.

des mesures précises que recommande le présent rapport pourraient contribuer à l'amélioration des relations à tous les niveaux.

En recommandant l'adoption d'une politique d'intérêt particulier, le Comité songeait à la possibilité d'établir des liens politiques directs entre le Canada et les pays des Antilles du Commonwealth. C'est une possibilité qui revient sur le tapis par intervalles depuis nombre de décennies, mais elle a semblé plus lointaine ces dernières années, surtout que plusieurs pays des Antilles du Commonwealth ont accédé à leur entière indépendance.

La Fédération des Antilles s'étant soldée par un échec, le rétablissement d'une certaine union politique à l'intérieur de la région ne semble pas être réalisable dans l'immédiat. Cela demeure néanmoins un objectif à longue échéance pour beaucoup de ces pays et on doit en tenir compte dans l'évaluation des possibilités futures. Dans l'interval, la position constitutionnelle des sept petites îles demeure vague et les discussions actuelles quant à l'engagement politique du Canada se centrent d'ordinaire sur ces îles. Les dépendances de la Grande-Bretagne et les pays qui conservent un statut d'association avec elle délaissent, à des degrés divers, les liens constitutionnels qui les unissaient étroitement à elle, ce qui donne libre cours à la conjecture sur de nouvelles formes de lien politique avec le Canada.

Sur ce point, l'idée du Comité rejoint fondamentalement celle que le gouvernement canadien a exprimée au Comité, soit qu'il est peu probable qu'on puisse établir des liens constitutionnels dans un avenir prévisible. Les territoires intéressés des Antilles seront peu portés à nouer des relations qui seraient intrinsèquement unilatérales et que beaucoup jugeraient néo-coloniales. Il y aurait aussi certains obstacles manifestes pour le Canada.

Le Comité recommande au gouvernement canadien d'adopter une approche souple et de se montrer disposé à discuter toute proposition visant à une association politico-économique plus étroite entre le Canada et les pays des Antilles.

Conclusions et recommandations (II)

Une politique d'intérêt particulier

1. Le Comité sénatorial conclut au manque de cohérence de la politique canadienne à l'endroit des Antilles du Commonwealth. Le Canada devrait manifester un intérêt particulier pour la région; une telle politique serait valide, avantageuse et dans les meilleurs intérêts de tous les intéressés. Il est des lors impérieux que le gouvernement canadien définisse clairement sa stratégie future dans la région des Antilles.

Le Comité recommande que le Canada, tout en attachant plus d'importance à ses relations avec tous les pays de la région, continue de refléter les liens particuliers qui l'unissent aux pays du Commonwealth de cette région.

La nécessité du dialogue

2. Toute politique cohérente d'intérêt particulier implique une association qui ne se maintiendra que par la consultation continue et la planification coopérative. Il faut éviter, à tout prix, le paternalisme et les décisions ou mesures unilatérales.

naturellement. Toute pression du Canada ou d'une autre puissance étrangère pourrait facilement produire l'inverse des résultats escomptés. Le Canada devrait donc encourager les institutions régionales et les projets établis par les gouvernements locaux eux-mêmes.

A signaler, toutefois, que la Conférence de 1966 a servi de véritable catalyseur à une collaboration intra-régionale. En élaborant la position « régionale » qu'ils devaient défendre devant le Canada, les pays antillais du Commonwealth se sont rapprochés les uns des autres sur plusieurs points. On a réalisé depuis lors des progrès considérables, à bien des égards, pour ce qui est de la collaboration (par ex., CARIFTA et la Banque de développement régional) et on a amélioré de beaucoup les mécanismes de consultation intra-régionale. Une nouvelle conférence du Canada et des Antilles du Commonwealth pourrait, comme la première, avoir un effet bénéfique sur les projets de collaboration dans la région.

Les Canadiens, pour leur part, verraient bien d'autres avantages à une nouvelle conférence multilatérale à l'échelon supérieur pour faire le point des relations. On pourrait y passer en revue les progrès réalisés à la suite des propositions de 1966, poursuivre certains projets, en abandonner d'autres. Un grand nombre de questions à débattre se présentent d'elles-mêmes à l'esprit, comme par exemple, tout le travail de planification sur bien des aspects de l'aide que le Canada consentira à l'avenir au développement. Cette table ronde permettrait, enfin, un échange libre qui serait d'un secours incalculable pour régler les tensions actuelles et pour établir les modalités futures des relations.

De l'avis du Comité, le gouvernement canadien devrait sans tarder, entrer en pourparlers avec les gouvernements antillais sur la possibilité d'une nouvelle conférence des chefs de gouvernement ou peut-être de quelques réunions préliminaires des ministres.

Il convient aussi de s'interroger sur un autre sujet d'extrême importance. On ne peut plus en douter : il existe un déséquilibre fondamental dans les relations entre le Canada et les Antilles du Commonwealth. D'une superficie beaucoup plus grande et d'une puissance économique bien supérieure, le Canada fait figure de géant auprès de ces petits pays. Et les différences raciales ne tendent qu'à élargir le fossé. Le Canada s'y manifeste par ses investissements, son commerce, son tourisme et même son aide au développement et il y passe, toutes proportions gardées, pour une grande puissance. Quelles que soient les intentions ou les orientations du Canada, sa position va automatiquement lui attirer un certain sentiment d'impopularité, voire d'hostilité. Le Canada ne peut plus s'attendre à trouver dans la région les égards ni la bonne volonté presque intarissable de jadis.

Si le Canada veut, par ses politiques, s'intéresser à la région de façon particulière, il lui faudra probablement affronter sous ce rapport une critique et une hostilité accrues. Les Canadiens n'y ont pas été exposés dans le passé, et il faudra déployer des efforts particuliers pour les contenir dans certaines limites et éviter toute réaction dommageable.

On pourrait aussi réduire de beaucoup les craintes sans fondement des Antillais. On peut démontrer, sans faire de comparaison malveillante, que le Canada s'est relativement bien comporté dans la région. En outre, bon nombre

mettre d'accord les divers pays antillais. On a peut-être aussi trop misé sur la possibilité d'un dialogue soutenu.

Quelles que soient les causes, il est maintenant évident que le sursaut de collaboration de 1966 n'a pas eu de lendemain. Si l'on en juge par les conflits ouverts qui ont entouré la récente décision du Canada de mettre fin au rabais des droits douaniers sur le sucre qu'il avait accordé en 1966, il est évident que les communications entre le Canada et les Antilles, au lieu d'être serrées et nourries, sont parfois, assez déficientes.

Les mécanismes de consultation sur lesquels on s'était entendu pour donner suite aux pourparlers de 1966 n'ont pas fonctionné avec toute l'harmonie et toute l'efficacité souhaitées. On n'a pas convoqué de nouvelle conférence et le comité des questions commerciales et économiques ne s'est réuni qu'une seule fois, en février 1967. Le comité interministériel du gouvernement canadien chargé d'étudier les relations entre le Canada et les Antilles du Commonwealth, semble n'avoir fonctionné que de façon intermittente.

Le Comité reconnaît, par contre, que tous les projets précis entérinés par la Conférence ont progressé. Le Canada a respecté intégralement plusieurs des engagements concrets qu'il avait contractés en 1966. Par exemple, dans le domaine de l'aide au développement, le Canada a dépassé de loin l'objectif quinquennal annoncé à la Conférence, et il verse aux Antilles du Commonwealth une aide aussi généreuse par tête qu'à n'importe quelle autre région du globe. Cependant, dans bien d'autres cas, les progrès ont été lents et peu importants. Et pour plusieurs des projets conjoints qu'on avait proposés, ou bien le travail s'est fait séparément ou bien le Canada s'en est occupé seul.

De l'avis du Comité, la politique canadienne à l'égard des Antilles manque de cohérence et l'on doit, de toute urgence, la mieux définir. Le Comité est également convaincu que, dans le cadre d'une collaboration et d'une consultation étroites, le Canada devrait manifester pour la région un intérêt soutenu et particulier. On connaît bien la plupart des raisons qui militent en faveur d'une telle orientation: le voisinage géographique, linguistique et culturel; les liens commerciaux d'autrefois, et ceux d'aujourd'hui; le va-et-vient considérable des habitants entre les deux régions; les investissements de longue date et d'autres engagements privés. Pour le Comité, la plupart de ces raisons n'ont rien perdu de leur actualité, et le gouvernement canadien devrait prendre carrément parti pour une politique favorisant particulièrement la région et son développement. En préconisant l'adoption d'une politique de concentration régionale et de consultation multilatérale, le Comité n'oublie pas les difficultés auxquelles donne lieu la multiplicité des juridictions politiques dans la région des Antilles du Commonwealth. Le Canada, comme d'ailleurs toutes les autres puissances étrangères, doit respecter l'individualité de ces pays et accepter, dans ses rapports avec eux, les complications et les répétitions que cela suppose.

L'un des objectifs que le Canada s'est fixé dans la région, c'est de favoriser l'intégration dans les Antilles du Commonwealth. Même si la viabilité à long terme de la région dépend essentiellement, en toute probabilité, de la collaboration économique (et de certaines unions politiques), l'histoire démontre clairement que cette collaboration doit être endogène et se développer tout

II LA RÉGION CARAÏBE ET LA POLITIQUE ÉTRANGÈRE DU CANADA

Les modalités actuelles des relations canado-antillaises remontent à juillet 1966, date où s'est tenue à Ottawa la conférence des chefs de gouvernement du Canada et des Antilles du Commonwealth. Cette conférence qui constituait une initiative nouvelle, unique en son genre, visait à une révision générale des relations, à une époque où la plupart des anciennes colonies britanniques des Antilles, désormais formées en fédération, cherchaient à s'adapter à de nouvelles données constitutionnelles.

On avait tant et si bien préparé la conférence que les participants ont pu épuiser un ordre du jour très chargé dans un climat d'étroite et cordiale consultation. On annonça, à l'issue de la rencontre, que la collaboration s'intensifierait par un certain nombre de nouvelles mesures hardies. On s'entendit sur un protocole relatif au traité de commerce conclu en 1925 entre le Canada et les Antilles; le gouvernement canadien s'est engagé à accroître considérablement ses subventions à long terme d'aide au développement; et l'on a conclu des ententes précises sur d'autres questions économiques, sur les migrations, sur les transports et les communications, sur les questions internationales d'intérêt commun et sur les relations culturelles. En outre, le gouvernement canadien a formulé une proposition importante au sujet des importations de sucre de la région.

La conférence suscita partout la bienveillance mutuelle et l'optimisme général quant à l'aventur des relations canado-antillaises. Le communiqué final traduisait ainsi cet état d'esprit:

Au cours des trois derniers jours, on a réalisé d'immenses progrès vers un rapprochement, sur le double plan de la consultation et de la collaboration, entre les pays du Commonwealth de l'hémisphère occidental. Ce résultat laisse bien présager de l'aventur et tous les participants en retireront bientôt des avantages concrets. Les chefs de gouvernement qui ont participé à cette conférence sont bien résolus à poursuivre et à fortifier cette collaboration fructueuse qui existe entre eux et qui a pris racine cette semaine à Ottawa.

Comme pour donner suite à cette déclaration, les États représentés convinrent de se réunir de nouveau (à une date indéterminée) pour discuter des relations dans les grandes lignes et pour faire le point. On a mis sur pied un certain nombre d'autres mécanismes pour assurer que les questions abordées à la conférence seraient suivies de mesures efficaces.

Le Comité s'est d'abord soucié de vérifier si l'évolution des rapports, après la conférence, entre le Canada et les Antilles répondait aux espoirs d'étroite collaboration conçus en 1966. Il a constaté, bien à regret, que non. Le succès retentissant de la conférence a laissé trop attendre des résultats futurs. On a peut-être sous-estimé les difficultés fondamentales qu'il fallait surmonter pour réussir à

aussi étendu assez longuement sur les relations entre le Canada et les pays et les hors-Commonwealth qui touchent à la mer des Caraïbes. Le Comité a jugé que le Canada devait continuer de concentrer de la sorte son attention sur les pays faisant partie du Commonwealth. Il reste que, dans plusieurs des autres Antilles, la présence du Canada paraît devoir s'accroître, ce qui est d'ailleurs souhaitable, et que les domaines dans lesquels tous les pays de cette partie du monde travailleront en étroite collaboration paraissent devoir se multiplier.

Le Comité a également envisagé la question dans ses perspectives plus lointaines: tendances actuelles et évolution probable des relations canado-antillaises. Aussi n'a-t-il pas laissé de trouver préoccupant le caractère anticanadien des récents désordres survenus dans la région, même s'il replaçait ces événements dans la perspective plus large de nos relations à long terme. Cela n'est pas sous-estimer l'urgence importante de ces manifestations. Il a vu ces événements comme un signe très clair que bien des idées reçues, en ce qui concerne la région des Antilles, sont aujourd'hui dangereusement dépassées. L'opinion publique canadienne, d'ailleurs, ne s'y est pas trompée. Elle a senti que l'évolution rapide des conditions dans cette partie du monde était lourde de conséquences pour le Canada, et elle a signalé au Comité le pressant besoin d'une réévaluation officielle des relations canado-antillaises. Les audiences à la suite desquelles a été rédigé le présent rapport ont pris la tournure d'un réexamen et d'une réévaluation en profondeur, au fur et à mesure que des spécialistes sont venus y livrer en toute liberté leurs connaissances et leurs vues sur les nombreux et complexes dilemmes de la situation. Des points de vue largement divergents ont trouvé de la sorte à s'exprimer. Cependant, un thème commun sous-tendait chacun des exposés: l'importance constante du lien qui unit le Canada et la région caraïbe.

En décidant d'entreprendre une étude générale et poussée des relations du Canada avec la région caraïbe, le Comité avait conscience de ce que cette partie du monde présente pour le Canada une importance particulière et tient à ses yeux une grande place. Comme ce n'était pas l'une des régions qui devait retenir une attention particulière dans le cadre de la révision générale de la politique étrangère, le Comité a jugé bon de faire une étude distincte des tendances qui se manifestent dans les relations canado-caraïbes. Les événements ont prouvé que cette étude arrivait à son heure. Il se produit en effet dans la région caraïbe une évolution qui revêt une grande importance pour le Canada.

Le Comité a entrepris son investigation dans le même esprit qui a porté traditionnellement notre pays à s'intéresser aux problèmes et aux perspectives de développement de cette partie du monde. Dans une première phase, il a entendu un certain nombre de spécialistes de la région caraïbe lui exposer divers aspects de la situation et lui indiquer les tendances à prévoir dans plusieurs de ces pays et territoires. Le Comité a fait porter ensuite son étude sur les politiques et l'action effective des ministères du gouvernement canadien qui jouent un rôle dans nos relations avec la région caraïbe. Après cet examen de la politique officielle du Canada, il a tourné son attention vers le secteur privé. Il a entendu des témoignages sur l'activité des entreprises canadiennes établies aux Antilles et sur celle des services d'assistance bénévoles. Dans une dernière phase, enfin, le Comité a entendu plusieurs témoins lui indiquer l'orientation prévisible de nos relations futures avec les territoires de cette partie du monde qui font partie du Commonwealth et aussi avec ceux qui n'en font pas partie, et chercher à discerner ce que sera le cadre économique dans lequel évolueront les relations canado-antillaises.

Cette enquête, naturellement, s'est faite dans une optique canadienne. Le Comité s'est efforcé de toujours connaître le point de vue antillais, mais pour diverses raisons n'a pas cherché à le faire exposer par des dirigeants politiques ni par les hauts fonctionnaires des Antilles. Le Comité a jugé, dans le même esprit, qu'en général il ne convenait pas d'adresser des recommandations à d'autres gouvernements, même si leurs attitudes et leurs politiques doivent, cela est clair, influer de façon décisive sur la mise en œuvre des recommandations du Comité aux organismes publics du Canada, aux exportateurs, aux investisseurs, etc.

L'enquête s'est étendue à un domaine très vaste. Au-delà des rapports officiels, le Comité s'est intéressé aux nombreux et importants rapports institutionnels, commerciaux et personnels qui composent eux aussi le tableau des relations entre le Canada et les Antilles. Géographiquement, rien n'a été négligé, car l'étude a englobé toute la région caraïbe. Dans la pratique, cependant, on a mis l'accent principal sur les pays et les territoires des Antilles du Commonwealth, avec lesquels le Canada a le plus de liens traditionnels. Mais on s'est

Ces pourparlers pourraient porter sur l'étude sur le transport maritime faite par le gouvernement canadien, mais ils pourraient aussi essayer d'évaluer les possibilités du transport aérien des marchandises. Les perspectives du transport aérien, entre le Canada et les Antilles, qu'elle qu'en soit la forme, s'amélioreront rapidement à mesure que l'innovation pénétrera dans ce domaine.

Le tourisme

1. Tout en reconnaissant l'importance vitale de l'industrie du tourisme pour de nombreux pays des Caraïbes, le Comité a été amené à se préoccuper de l'effet global du tourisme sur ces pays et sur les relations entre le Canada et les Antilles en général. Les témoignages rendus devant le Comité donnent à entendre que le tourisme entraîne un certain nombre de mauvais effets sociaux secondaires, sans produire nécessairement tous les avantages économiques prévus. Le Comité reconnaît qu'il appartient d'abord aux gouvernements locaux de régler ce problème, mais il a plusieurs propositions précises à formuler.

Effets
sociaux et
économiques

2. Pour que l'industrie touristique produise des effets considérables et durables, le Comité estime qu'une plus grande proportion des produits dont elle a besoin, depuis les denrées de consommation jusqu'aux matériaux de construction, devraient être des produits locaux, plutôt que des importations, comme c'est généralement le cas actuellement. Sans doute, faudrait-il surtout que les gouvernements locaux stimulent la production et l'achat sur place, tout en orientant le goût des touristes vers les produits locaux, mais le Comité croit que le Canada pourrait jouer un rôle considérable en dirigeant une plus forte partie de son aide vers la production connexe au tourisme et en adoptant des politiques de coopération dans d'autres domaines.

Avantages
secondaires
d'ordre
économique

3. A la Conférence de 1966, on a discuté la possibilité d'accorder de plus grandes exemptions douanières aux touristes canadiens qui reviennent des Caraïbes. Tout en admettant le bien-fondé des arguments invoqués par le gouvernement du Canada contre des mesures discriminatoires de cette nature, le Comité estime qu'il serait légitime d'accorder un traitement de faveur aux pays en voie de développement en général. Le Comité recommande qu'on accorde une attention spéciale à cette proposition, qui pourrait apporter un grand avantage immédiat à des régions en voie de développement comme les Antilles.

Exemption
des droits de
douane
pour les
touristes
canadiens

Les transports et les communications

1. Le Comité est encouragé par le progrès réalisé à l'égard d'un certain nombre de questions relatives au transport et aux communications depuis la Conférence de 1966 et il estime que ce secteur continuera d'être un élément important de l'aide au développement accordée par le Canada aux pays antillais.

Progrès
général

2. Le Comité a approfondi la question du transport direct entre le Canada et les Antilles, question abordée à la Conférence de 1966. A cause du rapport étroit entre cette question et les possibilités d'échanges commerciaux, le Comité croit que toute la question du transport direct pourrait très utilement faire l'objet de nouveaux pourparlers multilatéraux avec les gouvernements des Antilles.

Le transport
entre le
Canada et les
Antilles

tions à tous les niveaux. Les entreprises canadiennes ne doivent pas se contenter de s'en tenir aux exigences des gouvernements antillais, mais amélioreront beaucoup leur rendement en engageant sans hésitation du personnel antillais, surtout pour les positions de direction et de surveillance. Il y aurait lieu de donner plus d'importance à l'usage qui consiste à recruter des étudiants des Antilles du Commonwealth et d'autres expatriés au Canada.

Le travail des organismes bénévoles

1. Le Comité estime que les subventions versées pour des travaux d'Aide au développement canadien financées à part égale avec les agences bénévoles, par l'entremise de la division des programmes spéciaux de l'A.C.D.I., ont été un moyen très efficace d'utiliser les fonds d'aide au développement dans les Caraïbes. Le Comité estime que le programme devrait être élargi et que, dans certains cas, l'A.C.D.I. pourrait légitimement contribuer en plus forte proportion au coût des travaux.

L'immigration

1. Le Comité a pris acte des fortes augmentations de l'immigration en provenance des Antilles et il est encouragé de constater que les modifications apportées récemment à la politique d'immigration du Canada et les relations entre le Canada et les Antilles

2. Les mouvements saisonniers de travailleurs agricoles vers le Canada, depuis 1967, ont été très utiles et ont fourni de l'emploi à court terme à plusieurs milliers de travailleurs des pays antillais agricoles membres du Commonwealth. La formule semble satisfaisante pour tous les intéressés et il faudrait favoriser la croissance de ce programme et de programmes semblables.

3. Le Comité s'est vivement préoccupé de la question de l'exode des cerveaux, aux Antilles, que beaucoup considèrent comme l'un des grands problèmes de la région. Tout en reconnaissant que la responsabilité d'atténuer ce problème appartient tout d'abord au pays de l'immigrant qualifié, le Comité recommande fortement au gouvernement canadien d'épauler les initiatives de ces pays en ce sens.

4. Les initiatives que prend l'A.C.R.I. pour réduire l'immigration d'étudiants antillais inscrits dans les maisons canadiennes d'enseignement sont très utiles. En accordant des bourses d'étude aux étudiants de l'université des Antilles, surtout au niveau des études préparatoires au premier grade, on accorde une aide tout aussi efficace à un coût moins élevé, sans favoriser l'émigration. Le Comité a été heureux de constater l'augmentation de la proportion des étudiants antillais qui retournent travailler dans leur pays. Les programmes de recrutement des compagnies de la région aident à ramener dans leur pays des étudiants et d'autres expatriés et le Comité recommande que le ministère de la Main-d'œuvre et de l'immigration accorde tout l'appui possible à cette forme de recrutement.

Aide à l'immigration
d'étudiants antillais
inscrits dans les
maisons canadiennes
d'enseignement

L'immigration
et l'exode des
cerveaux

d'aide officielle au développement. Il y aurait lieu de faire connaître l'existence de ces renseignements au personnel de ces services et ministères et lui en faciliter l'accès au besoin.

La participation régionale

4. Il est essentiel que les investisseurs canadiens reconnaissent et acceptent le fait que les Antillais trouvent de plus en plus intéressant d'être propriétaires des richesses et de l'industrie de leur région. En ce qui concerne les investissements existants, certaines entreprises ont pris l'initiative d'offrir des actions sur place avec des résultats très encourageants. L'institution d'un régime d'achat d'actions pour les employés sera un moyen très utile à cette fin.

Il faut s'attendre qu'en ce qui concerne les investissements futurs, la demande de participation régionale augmentera et qu'il y aura une tendance marquée à fonder des entreprises conjointes et à passer des contrats de gérance. Si les investisseurs canadiens peuvent s'adapter de façon satisfaisante à ces nouvelles conditions, leurs entreprises continueront de fonctionner avec profit et ils feront un apport encore plus utile à l'économie des Antilles.

Extension des avantages que représentent les ressources

5. Les pays de la région des Antilles se sont fermement engagés à mettre peu à peu fin à leur dépendance actuelle de la production de matières premières et à obtenir une plus grande part des avantages économiques que leur procurera le produit ouvert des ressources antillaises. La première participation canadienne à l'exploitation d'une industrie fondée sur les ressources du pays concerne la bauxite et l'alumine. Alors que les résultats obtenus par la société en question sont considérés comme assez bons, on peut s'attendre à ce que les milieux antillais exercent une pression croissante en vue de participer davantage au traitement des matières premières dans la région.

6. L'autre secteur principal où s'exerce l'activité des sociétés canadiennes, c'est-à-dire celui des établissements financiers est, de par sa nature, un domaine délicat. Il sera de plus important pour les entreprises en cause de poursuivre une politique qui encouragerait, d'une part, la participation des habitants du pays en leur offrant la possibilité de se procurer des actions et, d'autre part, la formation plus poussée d'un personnel antillais. Les sociétés dont il s'agit seront, en outre, tenues de se plier aux exigences de ceux qui leur demanderont d'adapter étroitement leur exploitation aux besoins d'expansion des collectivités antillaises.

Activité économique secondaire

7. Tous les investisseurs canadiens aux Antilles doivent prendre de plus en plus conscience de la nécessité de stimuler une activité économique secondaire en encourageant, dans la plus grande mesure possible, l'achat par la population de marchandises et de services. Il est absolument nécessaire que l'économie locale tire un plus grand profit de l'industrie touristique et de l'industrie de fabrication.

Principes concernant le personnel

8. Toutes les sociétés établies aux Antilles doivent reconnaître qu'il est nécessaire de recruter sur place un personnel qui occupera des posi-

8. Les chapitres du rapport sur «Le tourisme», «L'immigration», Autres programmes, «L'investissement privé» et «L'activité des organismes bénévoles» ren- d'assistance ferment des recommandations spécifiques concernant les mesures d'aide dans ces divers domaines.

L'investissement privé

1. Le Comité du Sénat est convaincu que l'investissement privé du Canada a fait un apport sensible au développement des Antilles. Les gouvernements de la région l'ont encouragé et la plupart de leurs res- sources l'ont soutenu. Cependant, il s'est produit comme, d'ailleurs, au Canada, une évolution fondamentale dans les conditions qui régissent l'activité relative aux investissements de provenance extérieure. Il faut absolument se rendre compte des changements intervenus dans ces condi- tions si les placements canadiens doivent toujours jouer un rôle utile dans l'expansion des Antilles et avoir des conséquences bienfaisantes pour les rapports canado-antillais.

2. Le gouvernement du Canada devrait adopter des mesures énergiques pour encourager les investisseurs canadiens qui se rendent compte des besoins et des conditions de la région en cause.

La nouvelle activité d'assurance-investissement de la Société de développement des exportations devrait favoriser l'augmentation des placements productifs et peut-être stimuler l'élaboration de programmes appropriés par les entreprises intéressées. Quand la Société préconise les entreprises conjointes avec les investisseurs de la région, elle prend l'initiative progressive qui s'impose.

Le Comité recommande que la Division du commerce et de l'in- dustrie de l'Agence canadienne de développement international assume le rôle plus vaste d'un centre d'information sur les possibilités d'investis- sement dans les pays en voie de développement. Le travail d'aide in- frastructurale et préalable de l'A.C.D.I. consiste à «semmer pour récol- ter» en fournissant les fonds essentiels qui stimuleront l'activité du secteur privé. Le Canada doit continuer à prêter ce genre d'aide, que les gouvernements des Antilles ne manqueraient pas de lui de- mander avec une insistance croissante.

3. Étant donné que l'intérêt et la réputation nationale du Canada Renseignements sur les investissements privés sont en jeu, le Comité estime que le gouvernement canadien doit tenir compte, dans sa ligne de conduite, de la situation géographique et de l'étendue des investissements privés de provenance canadienne aux An- tilles. Le Comité a appris avec étonnement, à la suite de recherches pou- sées, que le Bureau fédéral de la statistique collige et collationne des données sur les emplacements privés du Canada, mais que les minis- tères ou services auxquels incombe l'établissement des programmes igno- rent apparemment l'existence de cette documentation. Or, ces données sont essentielles pour se faire une idée d'ensemble de la participation du Canada et pour organiser d'avance les services et de représentation et

4. Le Comité recommande la continuation de l'appui des projets et programmes tendant à la coopération et à l'intégration régionale. L'aide actuelle à l'Université des Antilles et à la Banque de développement régional est très utile à cette fin. Tous les programmes de coopération devront, toutefois, continuer au rythme convenu par les gouvernements de la région et aucune institution régionale ne devra trop compter sur l'appui extérieur.

Encouragement de la coopération antillaise

5. Le Comité du Sénat recommande les modifications suivantes des programmes d'aide du Canada afin d'en augmenter l'efficacité et d'améliorer le climat des relations canado-antillaises:

Programmes d'aide générale

a) Aide aux «programmes»—La subvention directe des programmes de développement des pays antillais afin d'en supprimer divers aspects inutiles et décevants et de démontrer, d'une façon aussi marquante que valable la confiance et l'esprit d'association du Canada.

b) Aide «conditionnelle»—Une ligne de conduite consistant à libérer l'aide consentie est dans l'intérêt à long terme le mieux conçu de toutes les parties intéressées et serait accueillie avec plaisir par les gouvernements des Antilles. L'A.C.D.I. devrait, en outre, explorer la possibilité de permettre l'utilisation des fonds affectés à l'aide «conditionnelle» pour des acquisitions dans d'autres pays en voie de développement, ce qui pourrait avoir des conséquences importantes pour l'industrialisation et l'intégration économique aux Antilles.

c) Le coût de revient local—Une nouvelle libération de la ligne de conduite adoptée par le Canada en ce qui concerne le paiement des frais régionaux, afin de tenir compte du «coût indirect du change» (c.-à-d. le coût des éléments importés), et d'exclure les frais d'expédition de la composante «locale».

Planification de l'aide future

6. Toute aide future du Canada devrait s'orienter davantage vers l'expansion directe des secteurs d'exportation appropriés de l'économie des Antilles. L'agence dont la création est proposée dans la partie 3 des «Relations commerciales» constituerait un instrument très utile pour un apport de cette nature. D'autre part, l'aide technique du Canada dans la région doit s'exercer de plus en plus dans le domaine de l'administration, en adoptant des programmes souples d'éducation permanente et de formation au travail même.

7. Une «Société canadienne de développement outre-mer» pourrait jouer un rôle important dans l'encouragement de l'activité locale du secteur privé aux Antilles, supplantant ainsi l'aide bilatérale actuelle. La possibilité d'établir une société à cette fin mérite de retenir sérieusement l'attention du gouvernement canadien.

«Société canadienne de développement outre-mer»

la farine) se sont maintenues à un niveau assez constant, mais il faudra déployer bien plus d'efforts concertés pour que le Canada conserve une proportion raisonnable de l'ensemble du marché antillais.

8. Les activités d'assurance à l'exportation et de financement des exportations de la Société pour l'expansion des exportations devraient avoir des répercussions de plus en plus importantes sur le mouvement actuel et futur des produits d'exportation concurrentiels canadiens vers les Antilles. Les nouvelles dispositions adoptées en 1969 devraient permettre à la société des activités accrues et plus dynamiques.

9. La possibilité de création d'une zone de libre échange Antilles-Canada, qui fut discutée à la conférence de 1966, a fait maintenant l'objet d'une étude commandée par le gouvernement canadien. Bien que ce rapport ne soit pas concluant sur certains aspects, il indique des possibilités limitées pour la création d'une telle zone. Si les gouvernements des Antilles du Commonwealth exprimaient leur intérêt à pousser plus avant l'étude de la question, le rapport constituerait une base utile de discussion.

L'aide au développement

1. Le Comité du Sénat constate que les Antilles du Commonwealth La priorité des Antilles sont actuellement la région qui bénéficie, par habitant, des plus fortes allocations de fonds canadiens d'aide au développement—ce qui constitue, dans une large mesure, la reconnaissance du «statut particulier» dévolu à la région par la politique extérieure du Canada.

Le gouvernement canadien devrait continuer à intensifier l'emploi des fonds de l'Agence canadienne de développement international en premier lieu dans les Antilles du Commonwealth. Il est, en effet, fort possible de trouver de nouvelles formes d'aide qui conviennent aux besoins actuels de ce secteur géographique.

2. Dans tout effort de développement, les programmes d'aide du Canada doivent avoir pour principe d'admettre le rôle prédominant des ressources produites au pays même. Le rôle de soutien du Canada sera beaucoup plus efficace si le gouvernement coordonne et harmonise ses programmes dans divers secteurs qui peuvent essentiellement influencer sur les perspectives d'expansion économiques.

3. La politique actuelle de l'A.C.D.I. qui consiste à concentrer l'effort sur les plus petites îles des Antilles orientales est bien fondée. Le principe de planification quinquennale qu'établit le programme per-orientales tinent est un pas dans la bonne direction, mais le comité s'inquiète de la trop grande importance accordée aux projets d'expansion du tourisme. Le programme doit rester souple, et l'Agence canadienne de développement international devra donner une suite favorable aux demandes tendant à augmenter l'aide au secteur agricole.

les deux sens. Ce programme d'aide, relativement peu coûteux pour-
trait avoir pour les pays des Antilles des résultats considérables et
durables. Un choix judicieux de produits d'exportation (on peut
actuellement citer comme exemples les bananes, le rhum et certains
agrumes), assurerait à l'Office des résultats très avantageux.

Exportations
de sucre

4. De graves malentendus ont surgi récemment, dus en partie la
manière dont a été supprimé le programme de réduction des droits de
douane pour le sucre, qui datait de 1966. Il semblerait qu'on ait omis
de fournir aux pays producteurs en cause les explications nécessaires à
cet égard. A l'avenir, toutes les modifications importantes des politiques
canadiennes à l'égard des pays des Antilles devraient être précédées
d'échanges de vues détaillés au niveau politique.

Le fonds d'assistance à l'agriculture, qui remplace le programme
de réductions tarifaires, peut être très avantageux si on l'administre en
fonction d'une étroite collaboration. Il importe que les pays produc-
teurs de sucre ne subissent pas de perte d'avantages avec ce programme.
Le Canada devrait reconnaître pleinement le dilemme qui se pose
pour les pays producteurs de sucre et les difficultés qu'ils rencontrent
pour réaliser une diversification de leur production. Ce n'est pas en
achetant le sucre antillais à des prix au-dessous du prix de revient qu'on
crée un climat de bonne volonté.

Exportations
de rhum

5. Les rhums excellents et extrêmement concurrentiels des Antilles
du Commonwealth devraient bénéficier d'un maximum d'aide sur le
marché canadien. L'accord de 1966 visant l'application de règlements
sur l'étiquetage est entré en vigueur le 1^{er} juillet 1969, mais, il ne sem-
ble pas pour autant que les importations aient augmenté de façon trap-
pante. Le comité recommande que le gouvernement canadien étudie à
nouveau l'efficacité de cette mesure et que des entretiens aient lieu au
niveau ministériel avec les différentes provinces du Canada au sujet des
avantages réciproques pour le Canada et les Antilles du Commonwealth.

Produits
finis et
semi-finis

6. Une augmentation des investissements canadiens dans les condi-
tions voulues fournirait non seulement des capitaux mais des compé-
tences en gestion et en commercialisation qui sont bien nécessaires pour
aider les industries secondaires d'exportation des Antilles. Des entrepri-
ses de ce genre doivent dans la mesure du possible être de celles qui
mettent l'accent sur la main-d'œuvre et, de préférence être établies en
collaboration avec les investisseurs locaux. Encourager de telles indus-
tries par des stimulants devrait être un des objectifs prioritaires de la
nouvelle Banque de développement régional et du programme d'assis-
tance canadienne.

Exportations
canadiennes

7. D'une façon générale, les exportateurs canadiens se sont laissés dis-
tancer par leurs concurrents en ce qui concerne la satisfaction des be-
soins croissants et changeants des pays des Antilles, en ce qui concerne
les importations. Les exportations habituelles (à l'exception du blé et de

de cette coordination. Le comité interministériel des relations entre le Canada et les pays antillais du Commonwealth devrait avoir le mandat clair et précis de se tenir sans cesse au courant des problèmes actuels et à long terme. Il doit se réunir régulièrement et plus fréquemment.

3. Il y aurait beaucoup à tirer d'un nouveau partage des fonctions L'optique hémisphérique des Antilles du Commonwealth soient considérées dans un cadre régional et hémisphérique, plutôt que dans le contexte général du Commonwealth. De l'avis du Comité, la récente réorganisation du ministère de l'Industrie et du Commerce est de bon augure à cet égard.

4. Il faut attacher plus d'importance qu'on ne l'a fait jusqu'ici à l'efficacité de la représentation canadienne dans la région des Antilles. Toute décision concernant les services de représentation doit tenir compte des effets importants du tourisme et des investissements sur le volume des affaires officielles. Dès que les considérations budgétaires le permettront, le gouvernement canadien devrait établir une mission à la Barbade et ouvrir une mission en République dominicaine. Il faut aussi s'attacher à améliorer la représentation canadienne dans le groupe des sept petites îles.

5. La qualité de la représentation canadienne dans la région des Antilles jouera un rôle décisif sur les relations futures entre le Canada et les Antilles. Tous les ministères doivent donc relever l'importance des postes dans les Antilles, même des postes d'aides techniques et des autres postes temporaires, afin de tenir compte de la nature exigeante et délicate des tâches.

Les relations commerciales

1. Le comité du Sénat a conclu que malgré l'évolution inévitable du régime du commerce entre le Canada et les Antilles il y a des possibilités d'expansion avantageuse des échanges dans les deux sens. Il faudra cependant un programme planifié de collaboration et d'action multilatérales pour enrayer la tendance actuelle qui se traduit par une baisse du volume total du commerce de part et d'autre.

2. Tout plan d'assistance canadienne au développement à long terme des Antilles devra mettre fortement l'accent sur les possibilités d'exportations du Commonwealth vers le Canada. Le gouvernement canadien peut augmenter considérablement ses efforts pour surmonter les obstacles tant officiels que non-officiels qui s'opposent à l'augmentation des importations de cette région vers le Canada.

3. Le gouvernement canadien devrait proposer la création d'un office mixte canado-antillais de commercialisation dont le financement sera assuré au départ par le Canada. Un tel office pourrait mener des enquêtes sur le marché, établir des contrats de distribution, faire la publicité et la propagande générale du commerce complémentaire dans

Aide pour la
commerce
sation

Exportations
du Commonwealth
vers le Canada

Niveau du
commerce

Le personnel
des Antilles
et les
affectations

Critères
des services
de représen-
tation

L'optique
hémisphéri-
que

2. Toute politique cohérente d'intérêt particulier implique une association qui ne se maintiendra que par la consultation continue et la planification coopérative. Il faut éviter, à tout prix, le paternalisme et les décisions ou mesures unilatérales.	
3. Le temps est venu de reprendre les entretiens multilatéraux sur le plan politique entre le Canada et les pays antillais du Commonwealth. Les participants pourraient alors mettre en œuvre les projets amorcés à la Conférence de 1966, s'engager dans de franches discussions sur les questions d'actualité et arrêter des lignes de conduite pour l'avenir. Le gouvernement canadien devrait donc s'entretenir avec les gouvernements antillais du Commonwealth pour organiser une nouvelle conférence, soit au niveau des chefs de gouvernement, soit au niveau des ministres.	Les tables rondes
4. La politique du Canada doit reconnaître et respecter le caractère distinct et les aspirations diverses des pays et des territoires des Antilles du Commonwealth. Les encouragements du Canada à la coopération régionale doivent donc être distribués avec le plus grand soin afin de ne pas porter atteinte à la souveraineté ou à l'auto-détermination des pays en cause.	L'hétérogénéité de la région
5. Le gouvernement canadien devrait réviser la possibilité d'établir des liens constitutionnels entre le Canada et les pays des Antilles. C'est une perspective assez lointaine, mais le gouvernement canadien doit être disposé à discuter l'idée d'une association politico-économique plus étroite entre le Canada et les pays de la région.	Les liens constitutionnels
6. Mis à part certains courants bien définis qui se manifestent dans la région, le Canada peut s'attendre à être reçu par une critique et une hostilité soutenues, voire croissantes, par certains secteurs de l'opinion dans les Antilles. Il faudra des efforts constants pour contenir la situation et éviter des réactions excessives de la part du public canadien ou d'autres effets qui seraient néfastes à nos relations. Il importe de bien montrer que le Canada, même s'il s'intéresse à la stabilité des Antilles, ne tient pas mordicus au statu quo et reconnaît le besoin d'une évolution graduelle.	Malaises et hostilité
Les rouages du gouvernement canadien	
1. Le comité sénatorial conclut que, pour une politique cohérente d'intérêt particulier, tous les ministères et organismes qui participent directement aux relations canado-antillaises doivent leur prêter une attention plus soutenue et améliorer leurs rouages administratifs à cet égard. Les considérations dont on s'inspirera pour formuler et appliquer toutes les politiques appropriées.	Plus grande priorité
2. Il est impérieux d'améliorer la coordination des politiques et des mesures des différents ministères intéressés aux relations canado-antillaises. On devrait confier à un même ministère toute la responsabilité	Coordination des mesures

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES

RAPPORT FINAL SUR LES RELATIONS CANADO-ANTILAISES

(Résumé des conclusions et des recommandations)

Rétrospectivement il apparaît que la conférence des chefs de gouvernement des Antilles et du Canada, tenue en 1966, a consacré le principe selon lequel les États doivent être «partenaires du développement», trois ans avant que la commission Pearson ne popularise l'expression. De bien des façons, les pays qui participaient à la conférence avaient une occasion unique de réaliser cet idéal de collaboration, mais la suite des événements a été, dans l'ensemble, décevante.

En bien des secteurs, les progrès ont été tangibles et encourageants, mais il est tout à fait certain qu'on n'en est pas arrivé à des échanges de vues francs et complets, qui sont essentiels à une réelle collaboration. Cette constatation nous mène directement à la recommandation générale la plus importante du Comité. Les espoirs de 1966 peuvent encore se réaliser et la coopération canado-antillaise pourra s'accomplir si tous les intéressés se montrent disposés à poursuivre les contacts étroits qui s'étaient amorcés à cette époque.

Il est incontestable que des complications et des problèmes majeurs sont en cause, mais le Comité demeure convaincu qu'une politique de concertation permanente est non seulement possible mais encore essentielle si le Canada veut fournir un effort majeur pour aider les pays de la région à se développer.

Généralités

1. Le Comité sénatorial conclut au manque de cohérence de la politique canadienne à l'endroit des Antilles du Commonwealth. Le Canada devrait manifester un intérêt particulier pour la région; une telle politique serait valide, avantageuse et dans les meilleurs intérêts de tous les intéressés. Il est dès lors impérieux que le gouvernement canadien définisse clairement sa stratégie future dans la région des Antilles.

Le Comité recommande que le Canada, tout en attachant plus d'importance à ses relations avec tous les pays de la région, continue de refléter les liens particuliers qui l'unissent aux pays du Commonwealth de cette région.

AVANT-PROPOS

En vertu du mandat qui lui a été confié le 4 février 1969, le Comité des affaires étrangères a mené une étude approfondie des relations canado-américaines.

Le rapport du Comité s'inspire largement des témoignages recueillis au cours des séances que le comité a tenues pendant les deux sessions de la 28^e législature. La lecture du rapport devrait s'accompagner de celle du compte rendu des *Délibérations* de toutes ces séances. On trouvera à l'appendice A du rapport la date des séances et le nom des témoins. Le fascicule n° 12 des *Délibérations* du Comité pour la présente session contiendra un index.

Le Comité tient à remercier tous ceux qui sont venus témoigner devant lui, ainsi que tous les particuliers et les groupements qui, par leur aide et leur collaboration, ont grandement contribué à son étude.

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES

RAPPORT

concernant les

RELATIONS DU CANADA AVEC LA RÉGION CARAÏBE

TABLE DES MATIÈRES

Pages

Avant-propos xiii – xxiii

I	Introduction.....	1 – 2
II	La région caraïbe et la politique étrangère du Canada.....	3 – 7
III	Les rouages du gouvernement canadien.....	9 – 12
IV	Les relations commerciales.....	13 – 21
V	L'aide au développement.....	23 – 34
VI	L'investissement privé.....	35 – 40
VII	Le travail des organismes bénévoles.....	41 – 42
VIII	L'immigration.....	43 – 45
IX	Le tourisme.....	47 – 49
X	Les transports et les communications.....	51 – 52

Appendices :

A.	Liste des témoins entendus par le Comité.....	53 – 54
B.	Statistiques générales du commerce.....	55 – 56
C.	Importation au Canada de bananes et d'agrumes.....	57 – 58
D.	Observations sur les exportations traditionnelles.....	59 – 60
E.	Statistiques de l'immigration.....	61 – 62

Que le nom de l'honorable sénateur Connolly (*Ottawa-Quest*) soit substitué à celui de l'honorable sénateur Davey sur la liste des sénateurs qui font partie du Comité sénatorial permanent des affaires étrangères.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

* * *

Extrait des procès-verbaux du Sénat, le 18 février 1970:

Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur McDonald propose, appuyé par l'honorable sénateur Bourget, C.P.,

Que le Comité sénatorial permanent des affaires étrangères soit autorisé à tenir des réunions pendant les ajournements du Sénat.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le greffier du Sénat,
ROBERT FORTIER.

Extrait des procès-verbaux du Sénat, le mercredi 29 octobre 1969 :

Avec la permission du Sénat,
L'honorable sénateur McDonald propose, appuyé par l'honorable sénateur Smith,

Que le Comité sénatorial permanent des affaires étrangères soit autorisé à faire enquête sur toutes questions relatives aux affaires étrangères et aux affaires du Commonwealth de façon générale, sur toutes questions à lui déléguées aux termes du Règlement du Sénat et, en particulier, sans restreindre la généralité de ce qui précède, sur toutes questions relatives à la région caribbe et, à faire rapport de temps à autre sur lesdites questions; et

Que ledit comité soit autorisé à retenir les services des conseillers et du personnel technique, administratif et autre qu'il jugera nécessaire aux fins ci-dessus, et au tarif de rémunération et de remboursement qu'il pourra déterminer, et à rembourser aux témoins leurs frais de déplacement et de subsistance si nécessaire et à leur verser les émoluments qu'il pourra déterminer, et

Que les documents recueillis et les témoignages entendus à ce sujet au cours de la dernière session soient déferés au comité.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

* * *

Extrait des procès-verbaux du Sénat, le 30 octobre 1969 :

Avec la permission du Sénat,
L'honorable sénateur McDonald, propose, appuyé par l'honorable sénateur Gouin,

Que le nom de l'honorable sénateur Nichol soit substitué à celui de l'honorable sénateur Savoie sur la liste des sénateurs qui font partie du Comité sénatorial permanent des affaires étrangères.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

* * *

Extrait des procès-verbaux du Sénat, le 18 novembre 1969 :

Avec la permission du Sénat,
L'honorable sénateur McDonald, propose, appuyé par l'honorable sénateur Smith,

que ledit comité soit autorisé à retenir les services des conseillers et du personnel technique, administratif et autre qu'il jugera nécessaire aux fins ci-dessus, et au tarif de rémunération et de remboursement qu'il pourra déterminer, et à rembourser aux témoins leurs frais de déplacement et de subsistance si nécessaire et à leur verser les émoluments qu'il pourra déterminer.

Après débat, la motion, mise aux voix, est adoptée.

* * *

Extrait des procès-verbaux du Sénat du Canada, le jeudi 13 février 1969 :

Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur McDonald propose, appuyé par l'honorable sénateur Langlois :

Que le Comité sénatorial permanent des affaires étrangères et le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles aient le pouvoir de siéger pendant les ajournements du Sénat.

Après débat, la motion, mise aux voix, est adoptée.

* * *

Extrait des procès-verbaux du Sénat, le mercredi 18 juin 1969 :

Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur McDonald propose, appuyé par l'honorable sénateur Bourget, C.P.,

Que le Comité sénatorial permanent des affaires étrangères soit autorisé à tenir des réunions pendant les ajournements du Sénat.

La motion, mise aux voix est adoptée.

* * *

Extrait des procès-verbaux du Sénat, le jeudi 19 juin 1969 :

Avec la permission du Sénat,

Le sénateur McDonald propose, appuyé par le sénateur Langlois :

Que le comité sénatorial permanent des affaires étrangères soit autorisé à siéger mercredi prochain, le 25 juin 1969.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

ORDRES DE RENVOI

Première session de la vingt-huitième législature (1969)

Extrait des procès-verbaux du Sénat, le mardi 19 novembre 1968:

Le Comité des affaires étrangères, composé de trente membres, dont sept constituent quorum, auquel sont renvoyés, sur proposition, les bills, messages, pétitions, documents et autres questions ayant trait aux relations étrangères et aux relations avec le Commonwealth en général, y compris:

- (i) les traités et les accords internationaux
- (ii) le commerce extérieur
- (iii) l'aide extérieure

(iv) la défense

(v) l'immigration

(vi) les questions territoriales et celles qui concernent les zones limitrophes du rivage maritime.

* * *

Extrait des procès-verbaux du Sénat, le jeudi 19 décembre 1968:

LE COMITÉ SÉNATORIAL DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES

Les honorables sénateurs Aird, Bélisle, Cameron, Carter, Choquette, Croll, Davey, Eudes, Ferguson, Flynn, Gouin, Grosart, Haig, Hastings, Laird, Lang, Macnaughton, Martin, McEldan, McLean, O'Leary (*Carleton*), Pearson, Phillips (*Rigaud*), Quart, Rattenbury, Robichaud, Savoie, Sparrow, Sullivan, Thorvaldson, White et Yuzyk.—(30)

*Membres d'office:

* * *

Extrait des procès-verbaux du Sénat, le mardi 4 février 1969:

Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur Martin, C.P., propose, appuyé par l'honorable sénateur McDonald:

Que le Comité permanent des affaires étrangères du Sénat soit autorisé à faire enquête sur toutes questions relatives aux affaires étrangères et aux affaires du Commonwealth de façon générale, sur toutes questions à lui déferées aux termes du Règlement du Sénat et, en particulier, sans restreindre la généralité de ce qui précède, sur toutes questions relatives à la région des Caraïbes et, à faire rapport de temps à autre sur lesdites questions; et

MEMBRES DU COMITÉ
(En date du 16 juin 1970)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES
AFFAIRES ÉTRANGÈRES

Président: L'honorable John B. Aird

Vice-président: L'honorable Allister Grosart

et

les honorables sénateurs:

Bélisle	Haig	Pearson
Caméron	Hastings	Phillips (<i>Rigaud</i>)
Carter	Laird	Quart
Choquette	Lang	Rattenbury
Connolly (<i>Ottawa-Ouest</i>)	Macnaughton	Robichaud
Croll	McElman	Sparrow
Eudes	McLean	Sullivan
Fergusson	Nichol	White
Gouin	O'Leary (<i>Carleton</i>)	Yuzyk—(30)

Membres d'office: MM. Flynn et Martin

(Quorum 7)

Notes:

*Les sénateurs Thorvaldson, Savoie et Davey ont été membres du comité pendant la première session de la 28^e législature. Les sénateurs Savoie et Davey ont été remplacés par les sénateurs Nichol et Connolly (Ottawa-Ouest) respectivement pendant la deuxième session.

**Le sénateur Thorvaldson est décédé le 2 août 1969.

IMPRIMEUR DE LA REINE POUR LE CANADA
OTTAWA, 1970
N° de cat.: YC23-282/1-0



Rapport du

comité permanent des Affaires étrangères

du

Sénat du Canada

concernant les

RELATIONS CANADO- ANTILLAISES

Président

L'honorable John B. Aird, c.r.

Vice-président

L'honorable Allister Grosart

•

1970

